Die Diktatur als Rechtsinstitut und als Herrschaftssystem.

❖

Dissertation
zur Erlangung der juristischen Doktorwürde der rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät der Universität Breslau.

Vorgelegt von
Alois Badura
Referendar in Oppeln.

Druck: Oppelner Zeitung, G. m. b. H.

Gedruckt mit Genehmigung
der rechts- und staatsw. Fakultät der Universität Breslau.
Berichterstatter: Prof. Dr. Helfritz.

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Meinen Eltern!

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41548214_0025

Inhaltsverzeichnis.

A. Einleitung . . . . . S. 13
B. Die römischen Diktaturen . . . . . S. 15
C. Staatsausnahmerecht und Diktatur . . . . . S. 17
D. Die Diktatur als Rechtsinstitut:
I. in Frankreich . . . . . S. 24
II. in Deutschland bis 1918 . . . . . S. 30
III. die Diktaturgewalt des Reichspräsidenten nach Art. 48 Abs. II—V der Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. 8. 1919 . . . . . S. 41
E. Carl Schmitts Unterscheidung zwischen souveräner und kommissarischer Diktatur . . . . . S. 49
F. Die Diktatur als Herrschaftssystem:
I. Sulla und Caesar . . . . . S. 51
II. Cromwell und Napoleon . . . . . S. 54
III. Die modernen Diktaturen . . . . . S. 55
G. Schluß . . . . . S. 60

Literaturverzeichnis.

Die in Klammern gesetzte Bezeichnung gibt die in der Arbeit benutzte Abkürzung für den Titel des Buches an.

(M) bedeutet, daß das Werk nicht gedruckt wurde, sondern nur als Maschinenschrift in der Staatsbibliothek Berlin vorhanden ist.

Alexejew: Die Entwicklung des russischen Staates in den Jahren 1923—1925. Jahrbuch des öffentlichen Rechts. Band 14.

Anschütz: Die Verfassung des Deutschen Reiches; 5. Auflage 1925.

Anuschek: Der Ausnahmezustand; Marburger Dissertation 1924 (M).

Arndt: Die Verfassung des Deutschen Reiches. 1895.

Arndt: Die Reichsverfassung. 1927.

Bandel: Die römischen Diktaturen; Breslauer Dissertation 1910.

Bär: Die rechtliche Natur des Verordnungsrechts in Art. 55 der pr. Verfassung und Art. 48 der Reichsverfassung; Breslauer Dissertation, 1922 (M).

von Beckerath: Wesen und Werden des faszistischen Staates. (Faszistischer Staat).

Biener: Bestimmung der kaiserlichen Machtvollkommenheit in der deutschen Reichsregierung, Leipzig 1780.

Bischof: Das Notrecht der Staatsgewalt in Gesetzgebung und Regierung; Giessen 1860 (Notrecht):

Bluntschli: Allgemeines Staatsrecht; Stuttgart, 1876 5. Aufl. Band 2.

Bornhak: Allgemeine Staatslehre; Berlin, 1909 2. Aufl.

Brecht: Vereins-, Versammlungs- und Ausnahmerecht. In von Brauchitsch. Verwaltungsgesetze für Preußen. 21. Aufl. B. 2 (Verwaltungsgesetze).

Brüß: Der Belagerungszustand als Rechtsinstitut; Erlanger Dissertation 1827.

Bücher: Der Belagerungszustand im Reich und dessen Gliedstaaten; Leipziger Dissertation 1909.

Bodin: Six livres de la république. Deutsche Ausgabe von Johann Ostwalt 1592. (Six livres).

Calmbach: Die Diktatur in der Geschichte 1922 (Diktatur).

von Campe: Rechtsgedanken über Staatsnotrecht; Deutsche Juristenzeitung 1920, S. 486.

Conrad: Das Gesetz über den Belagerungszustand in der Rechtsprechung des Reichsgerichts; Berlin 1916 (Belagerungszustand).

Dageförde: Die Diktator des Reichspräsidenten nach Art. 48 der Reichsverfassung; Marburger Dissertation 1925 (M).

Delius: Die vollziehende Gewalt der Militärbefehlshaber während des Kriegszustandes; Preußisches Verwaltungsblatt, Band 36 S. 569.

Depenheuer: Die Diktatur im Staatsrecht Deutschlands, Kölner Dissertation 1925 (M).

Deubelheiß: Die Staatsnotwehr, Freiburger Dissertation 1923 (M).

Diehl: Wissenschaftlicher Sozialismus, Kommunismus und Anarchismus; Handbuch der Politik, 3. Band 1926.

Graf zu Dohna: Die Erklärung des Ausnahmezustandes; Jur. Wochenschrift 1921 S. 1429.

Drucksachen der zweiten Preuß. Kammer 1849—1850.

Elze: Deutsches Staatsausnahmerecht nach Art. 48 der Reichsverfassung; Hallenser Dissertation 1924 (M) (Staatsausnahmerecht).

Endres: Kriegszustand, Belagerungszustand, Standrecht; Archiv für öffentliches Recht, Band 36.

Fichte: Beiträge zur Staatslehre. Die Republik im Monarchismus.

Friedmann: Der Ausnahmezustand nach Art. 48 II—V Reichsverfassung. (Ausnahmezustand).

Friedmann: Geschichte und Struktur der Notstandsverordnungen 1913. (Notstandsverordnungen).

Friters: Revolutionsgewalt und Notstandsrecht; Berlin 1919.

Glatzer: Das Recht der provisorischen Gesetzgebung in Sonderheit nach preuß. Staatsrecht 1899. (Prov. Gesetzgebung).

Gmelin: Ueber den Umfang des königl. Verordnungsrechts und des Rechts zur Verhängung des Belagerungszustands in Italien; Karlsruhe 1907. (Ital. Verordnungsrecht).

Gmelin: Der Ausnahmezustand. Im Handbuch der Politik 3. Band 1921.

Gmelin: Der Ausnahmezustand. Im Handwörterbuch der Rechtswissenschaften, Berlin 1926, Band 1.

Goebel: Die Verhängung des Belagerungszustandes nach älterem Recht und die Ergreifung von Ausnahmemaßregeln nach Art. 48 der Reichsverfassung; Breslauer Dissertation 1922 (M).

Grau: Die Diktaturgewalt des Reichspräsidenten und der Landesregierungen auf Grund des Art. 48 der Reichsverfassung; Berlin 1922 (Diktaturgewalt).

Grau: Diktaturgewalt und Reichsverfassung. In der Gedächtnisschrift für E. Seckel, S. 430.

Grau: Zum Gesetzentwurf über die Verfassungsmäßigkeit von Reichsgesetzen; Archiv für öffentl. Recht. Neue Folge Band 11, S. 287.

Grau: Die Verordnung des Reichspräsidenten zur einstweiligen Regelung der Aufwertung und ihre zivilrechtlichen Wirkungen; Jur. Rundschau 1925, S. 84.

Haldy: Das Recht zur Verhängung des Belagerungszustandes u. Suspension von Verfassungsgesetzen in Preußen; Tübingen 1906. (Belagerungszustand).

Hänel: Deutsches Staatsrecht; Leipzig 1892 Band 1. (Staatsrecht).

Häntzschel: Die Verfassungsschranken der Diktaturgewalt des Reichspräsidenten; Zeitschrift für öff. Recht 5. Band S. 205.

Häntzschel: Ueber die Grundlagen und Grenzen des heutigen Ausnahmerechts; Deutsche Jur. Zeitung, 1924, S. 341.

Hatschek: Deutsches und preuß. Staatsrecht; Berlin 1923. (Staatsrecht).

Hatschek: Ursprung der Notverordnung; Grünhuts Zeitschrift Band 27.

Hedemann: Ausnahmezustand und Belagerungszustand. Im Politischen Handwörterbuch, Leipzig 1923.

Hermann: Der Ausnahmezustand nach Art. 48 der Reichsverfassung, Königsberger Dissertation 1922 (M).

Hintze: Der Kommissarius und seine Bedeutung in der allgemeinen Verwaltungslehre; Festgabe für Zeumer. (Zeumerfestgabe).

Hubrich: Das demokratische Verfassungsrecht des deutschen Reichs; Greifswald 1921. (Verfassungsrecht).

Graf Hue de Grais-Hans Peters: Handbuch der Verfassung und Verwaltung in Preußen und im Reich, 1927. (Handbuch).

Jacobi: Die Diktatur des Reichspräsidenten; Verhandlungen der Tagung deutscher Staatsrechtslehrer in Jena 1924. In Veröffentlichungen der Staatsrechtslehrer Heft 1, Berlin 1924. (Verhandlungen).

Jellinek Georg: Allgemeine Staatslehre 4. Auflage 1922. (Staatslehre).

Jellinek Georg: Gesetz und Verordnung; Freiburg 1887.
Jellinek Walter: Gesetz, Gesetzanwendung und Zweckmäßigkeitserwägungen; Tübingen 1913. (Gesetz, Gesetzanwendung).
Jellinek Walter: Verfassung und Verwaltung des Reichs und der Länder; 1925. (Verfassung).
von Jhering: Der Zweck im Recht; 4. Auflage, Leipzig 1905.
Jürgens: Die Notwehrhilfe im öffentlichen Interesse; Kieler Dissertation 1922 (M).
Kautsky: Demokratie oder Diktatur; Berlin 1919.
Kautsky: Terrorismus und Kommunismus; Berlin 1919.
Kegel: Die Verhängung des Ausnahmezustandes nach Art. 48 der Reichsverfassung; Göttingen Dissertation 1925 (M).
Kelsen: Sozialismus und Staat; Leipzig 1923.
Kleinschrod: Ueber das Standrecht. Neues Archiv des Kriminalrechts, Band 9, 1826.
Koellreuter: Schmitts „Diktatur"; Historische Jahrbücher, Band 42.
Kronheimer: Der Streit um Art. 48 der Reichsverfassung; Archiv des öffentlichen Rechts. Neue Folge Band 7.
Laband: Deutsches Staatsrecht; IV. Band, 5. Aufl., 1911.
Lenin: Zur Frage der Diktatur; Wien 1921.
Lenin: Der Radikalismus, die Kinderkrankheit des Kommunismus. (Radikalismus).
Leutwein: Die Diktatur Sullas und der heutige Staat; Berlin 1920. (Diktatur Sullas).
Macchiavelli: Discorsi. Deutsch von F. von Oppeln-Bronikowski; Berlin 1922.
Marx, Engels: Das kommunistische Manifest. Elementarbücher des Kommunismus; Berlin 1927.
Mayer, Otto: Theorie des französischen Verwaltungsrechts; Straßburg 1886.
Mayer, Otto: Deutsches Verwaltungsrecht, 3. Aufl. 1924.
Meißner: Das Staatsrecht des Reichs und der Länder, 1921. (Staatsrecht).
Menzel: Die Lehre von der Notverordnung, Labandfestgabe. (Notverordnung).
Merkl: Allgemeine Verwaltungslehre; Berlin 1927. (Verwaltungslehre).
Michels: Sozialismus und Fascismus in Italien; München 1925.
Mittermaier: Die Gesetzgebungen über Belagerungszustand, Kriegsrecht, Standrecht und Suspension der Gesetze über die persönliche Freiheit; Archiv des Criminalrechts. Neue Folge Band I 1849.

Mohl: Das Staatsrecht des Königreichs Württemberg. 2. Aufl. 1846.
Mommsen: Römisches Staatsrecht; Leipzig 1874, 2. Band.
Montesquieu: Esprit des lois.
Nawiasky: Auslegung des Art. 48 der Reichsverfassung; Archiv des öffentl. Rechts. Neue Folge Band 9, S. 1.
Nawiasky: Das Durchführungsgesetz zum Art. 48 der Reichsverfassung. Das Recht 1924, S. 454.
Nielsen: Der Ausnahmezustand nach der Weimarer Verfassung unter Berücksichtigung des Uebergangsrechts; Kieler Dissertation. (M) 1921.
Peuker: Ueber Ausnahmezustand und außerordentliche Kriegsgerichte; Preuß. Verwaltungsblatt, Band 42, S. 79.
Poetzsch: Handkommentar der Reichsverfassung. Dritte Auflage 1928. (Handkommentar).
Preuß: Reichsverfassungsmäßige Diktatur; Jahrbuch für Politik, Band 13, S. 1.
Preuß: Um die Reichsverfassung von Weimar; Berlin 1924.
Reinach: L' état de siége; Paris 1885.
Riedenklau: Der Ausnahmezustand nach geltendem deutschen Staatsrecht. Göttinger Dissertation 1923 (M).
von Rittberg: Ausnahmezustand und Notverordnungsrecht nach Reichsrecht und preuß. Recht; Breslauer Dissertation 1922 (M).
Rosenberg: Die rechtlichen Schranken der Militärdiktatur; Zeitschrift für das gesamte Strafrecht, Nr. 37, 1916.
Rosenberger: Der Staat der alten Italiker; Berlin 1913.
Rousseau: Der Gesellschaftsvertrag. Deutsch von Denhardt, Leipzig 1916.
Schäfer: Der Ausnahmezustand de lege lata et de lege ferenda; Göttinger Dissertation 1922.
Schiffer: Die deutschen Kriegsnotgesetze; Deutsche Jur. Zeitung 1914, S. 1015.
Schmidt: Staatskunde; 1924.
Schmitt: Die Diktatur. Von den Anfängen des modernen Souveränitätsgedankens bis zum proletarischen Klassenkampf. Zweite Auflage. München und Leipzig 1928. (Diktatur).
Schmitt: Verfassungslehre; München und Leipzig 1928.
Schmitt: Diktatur und Belagerungszustand; Zeitschrift für das gesamte Strafrecht, Band 38, 1917.
Schmitt: Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus. 2. Auflage 1926. (Parlamentarismus).
Schmitt: Der Wert des Staates; 1914.

Schütte: Das Notrecht; Kieler Dissertation 1924 (M).
Smend: Die preuß. Verfassungsurkunde im Vergleich mit der belgischen; Göttingen 1904. (Verfassungsurkunde).
Spiegel: Das kaiserliche Verordnungsrecht mit prov. Gesetzes Kraft nach österreichischem Staatsrecht; Wien 1893. (Kaiserl. Verordnungen).
Soltau: Der Ursprung der Diktaturen. Hermes. Zeitschrift für klassische Philologie, Band 49, 1914.
Staatslexikon: Herausgegeben von Sacher; Artikel: Diktatur 1926.
Stein: Verwaltungslehre; 2. Aufl. 1869, I. Band.
Steinmeyer: Verfassungsmäßige Diktatur auf Grund des Art. 48 der Reichsverfassung; Marburger Dissertation 1926 (M).
Stenographische Berichte der I. Kammer Band I 1850-1851, I. Kammer 1849, II. Kammer Band IV 1851.
Stier-Somlo: Reichs- und Landesstaatsrecht; Band I Berlin 1924.
Strupp: Deutsches Kriegszustandsrecht, 1916. (Kriegszustandsrecht).
Strupp: Das Ausnahmerecht des Reichs und der Länder nach Art. 48 der Reichsverfassung; Archiv für öffentl. Recht. Neue Folge Band 5 6.
Thoma: Die Regelung der Diktaturgewalt; Deutsche Jur. Zeitung 1924, S. 654.
Thoma: Der Polizeibefehl im badischen Recht; Tübingen 1906.
Treitschke: Politik 1913, 1. Band.
Verhandlungen der verfassungsgebenden Nationalversammlung in Weimar, Band 327, 328.
Waldecker: Die Verfassung des Freistaats Preußen, 2. Aufl.
Waldecker: Allgemeine Staatslehre, 1927.
Waldecker: Die Grundlagen des militärischen Verordnungsrechts in Zivilsachen während des Kriegszustands; Archiv des öffentl. Rechts, Band 36.
Weber: Die Krise des modernen Staatsgedankens, 1925.
Wilms: Staatsnotwehr; Frankfurter Dissertation 1922 (M).
Wittmayer: Die Weimarer Reichsverfassung 1922.
Wilutzky: Das Recht des Belagerungszustands; Breslauer Dissertation 1914.
Wolzendorff: Staatsnotrecht; Archiv des öffentl. Rechts, Band 27.
Zachariä: Deutsches Staats- und Bundesrecht, 1865.
Zbikowski: Staatsnotrecht 1926; Königsberger Dissertation (M).
Zöpfl: Grundsätze des gemeinen deutschen Staatsrechts, 1863 (Gemeines Staatsrecht).

Abkürzungen.

Archiv des öffentlichen Rechts = Arch. ö. R.
Neue Folge = N. F.
Deutsche Juristenzeitung = D. J. Z.
Juristische Wochenschrift = J. W.
Juristische Rundschau = Jur. Rundschau.
Zeitschrift für öffentliches Recht = Z. ö. Recht.
Jahrbuch des öffentlichen Rechts = Jahrb. ö. Recht.
Entscheidungen des Reichsgerichts in Strafsachen = R. G. Str.

A.

In der gegenwärtigen Krise des Parlamentarismus hat man den alten staatsrechtlich-politischen Begriff „Diktatur" neu entdeckt. Der Gebrauch dieses vieldeutigen Schlagwortes ist heut so allgemein, daß man wie der Jakobiner Barère in der großen französischen Revolution sagen kann: „On parle sans cesse de dictature". Die Bezeichnung „Diktatur" beherrscht den politischen Sprachgebrauch nicht weniger als den wirtschaftlichen. Sie wird überall dort angewandt, wo eine auffällige Konzentration von Macht zu beobachten ist, wo etwas „diktiert" wird. Bei dieser Vielseitigkeit der rein sprachlichen Bedeutung mag zunächst jeder Versuch, aus dem Schlagwort einen einheitlichen Begriff der Diktatur zu entwickeln, unmöglich erscheinen. Schließt man aber alles aus, was jenseits des staatsrechtlich-politischen Sinns des Wortes liegt, so kommt man der Möglichkeit einer rechtswissenschaftlichen Charakterisierung schon näher.

Wenn heut von Diktatur in der Politik die Rede ist, so verbindet man damit im allgemeinen den Gedanken an ein autoritäres Regiment im Staate, an ein stark zentralisiertes Regierungssystem, das der demokratisch-parlamentarischen Staatsidee entgegengesetzt ist, weil es nicht jeden Bürger, sondern nur bestimmte Volksteile an der Ausübung der politischen Rechte sich beteiligen läßt. Es handelt sich bei dieser Art Diktatur um eine im Gegensatz zum demokratisch-parlamentarischen Prinzip stehende Regierungsform, um die „Diktatur als Herrschaftssystem", wie man sie nennen kann.

Dieser Diktatur als Herrschaftssystem ist aber noch eine andere Art der Diktatur gegenüber zu stellen, die verfassungsmäßig normiert wird und eine für den Ausnahmefall der Not vorgesehene vorübergehende Konzentration der Staatsgewalt möglich macht. Diese „Diktatur als Rechtsinstitut", ist von der Regierungsform unabhängig und deshalb auch dem Staatsrecht republikanischer Staaten nicht fremd. Die Weimarer Verfassung des Deutschen Reiches hat sie in Art. 48

normiert, der dem Reichspräsidenten im Falle einer erheblichen Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung das Recht zu außerordentlichen Maßnahmen gibt.

Die vorliegende Arbeit will in historisch-dogmatischer Darstellung die Diktatur als Rechtsinstitut und als Herrschaftssystem behandeln. Dabei wird die Diktatur als Rechtsinstitut die eingehendere Berücksichtigung finden; denn bei der Diktatur als Herrschaftssystem handelt es sich um Probleme, die im wesentlichen erst in der Nachkriegszeit akut geworden sind und deren eingehende theoretische Erörterung bei der im Fluß befindlichen Entwicklung der politischen Praxis noch verfrüht erscheinen muß. Deshalb soll hier nur ein Ueberblick versucht werden, der den Zweck hat, durch die Gegenüberstellung der Diktatur als Rechtsinstitut und als Herrschaftssystem festzulegen, ob und wie weit sich ein einheitlicher Begriff der Diktatur im politisch-staatsrechtlichen Sinne feststellen läßt.

. Die staatsrechtliche Literatur kennt bisher nur ein Werk, das es unternimmt, den so aktuellen Begriff der Diktatur einer rechtswissenschaftlichen Erörterung zugänglich zu machen, das ist Carl Schmitts „Diktatur". Ueber die reichsverfassungsmäßige Diktatur des Reichspräsidenten sind allerdings schon eine größere Anzahl von Arbeiten erschienen, die sich alle aber so gut wie garnicht mit dem allgemeinen Probleme der Diktatur, sondern in der Hauptsache mit einer dogmatischen Interpretation des sehr vieldeutig gehaltenen Art. 48 beschäftigen.

Schmitt baut seine Arbeit auf eine von ihm konstruierte Unterscheidung von souveräner und kommissarischer Diktatur auf. Der Verfasser der vorliegenden Arbeit sieht, wie schon bemerkt, in der Diktatur als Rechtsinstitut und als Herrschaftssystem die beiden Begriffe, in die sich einreihen läßt, was Diktatur im staatsrechtlich-politischen Sinne zu nennen ist. Es wird nachzuweisen sein, daß Schmitts Terminologie einerseits nicht alles, was Diktatur im staatsrechtlich-politischen Sinne heißt, erfaßt, und andererseits die Unterscheidung der verschiedenen Diktaturarten nicht eindeutig genug kennzeichnet.

So ist der Ausgangspunkt der vorliegenden Arbeit ein anderer als der des Werkes von Schmitt, in dem im übrigen alle modernen Probleme der Diktatur einer besonderen Darstellung vorbehalten werden. [1] Insoweit

[1] Schmitt: Diktatur S. 205.

entspricht der Titel dieses Werkes, der die Behandlung der „Diktatur von den Anfängen des modernen Souveränitätsgedankens bis zum proletarischen Klassenkampf" verspricht, nicht ganz dem Inhalt. Diese Begrenzung beeinträchtigt aber keineswegs den Wert des Buches, in dem mit Hilfe eines umfangreichen philosophischen, geschichtlichen und verfassungsrechtlichen Rüstzeugs Grundsätzliches über den Begriff berichtet wird, wenn man auch — wie sich das in der folgenden Darstellung vielfach zeigen wird — Schmitts Argumentation nicht immer zu folgen vermag.

B.

Die Diktatur als staatsrechtlich-politische Erscheinung hat ihren Ursprung im alten Rom. Wie Mommsen [1]) festgestellt hat, war sie „ein integrierender Bestandteil der republikanischen Gemeindeverfassung Roms". Der Name wurde von einer Einrichtung latinischer Städte übernommen. Dort gab es nach Abschaffung der lebenslänglichen Monarchie die Diktatur als „Jahreskönigtum".[2]) Sie war die leitende Magistratur. Von dieser Institution hat die römische Diktatur nicht viel mehr als den Namen übernommen. Im übrigen war sie eine selbständige Schöpfung des römischen Staatsrechts,[3]) was schon daraus erhellt, daß der später Diktator genannte Träger des Amtes ursprünglich den Titel magister equitum führte. Die Diktatur wurde zunächst für die Kriegsführung geschaffen. Später wurde der Diktator vor allem zum Niederkämpfen von Aufständen im Innern, gelegentlich auch zu Einzelaufgaben unbedeutenderer Art bestellt. Der Diktator sollte die ihm anvertraute Aktion so schnell wie möglich, spätestens aber in sechs Monaten, durchführen. Er war bei Erfüllung seiner Aufgabe ursprünglich an keinerlei rechtliche Schranken gebunden. Erst später wurde seine Macht durch die Möglichkeit einer Interzession der Volkstribunen und einer Provokation an das Volk beschränkt.[4]) Und diese Verflachung seiner Stellung führte dazu, daß man später — seit dem Jahre 202 v. Chr. —[5]) keinen besonderen Diktator mehr ernannte, sondern zur „Quasidiktatur" der Konsuln kam, denen der Senat mit der Formel „videant consules, ne quid res publica detrimenti capiat" in Notzeiten die Macht zu außerordentlichen Maßnahmen verlieh.

[1]) Mommsen: Röm. Staatsrecht II S. 127.
[2]) Rosenberg: Der Staat der alten Italiker. S. 75.
[3]) Rosenberg: Ebenda S. 81.
[4]) Mommsen: a. a. O. S. 158.
[5]) Soltau: Hermes Band 49 S. 354.

Später taucht der Begriff der Diktatur noch einmal bei Sulla und Caesar auf. Diese Diktaturen haben aber mit dem außerordentlichen Amte der älteren Republik nur wenig gemeinsam. Es wird noch nachzuweisen sein, daß hier schon der Unterschied zwischen der Diktatur als Rechtsinstitut, wie sie das ältere römische Staatsrecht kannte, und der Diktatur als Herrschaftssystem (Sulla, Caesar) in Erscheinung tritt.

Betrachtet man zunächst die Diktatur der römischen Stadtrepublik, so bezeichnen zwei Merkmale ihr Wesen besonders: die Spezialkompetenz (Krieg, Aufruhr) und die Befristung.[1] Geschaffen wurde sie nach dem Vorangegangenen für die Kriegszeit, den typischen Notstand eines Staates, und zur Bekämpfung innerer Unruhen. In diesen Ausnahmefällen sollte alle Macht im Staate einem Manne untertan sein, um auf diese Weise eine wirksame Aktion, die von allen zeitraubenden Bindungen, wie sie sonst der Machtausübung in einer Republik auferlegt sind, frei ist, zu ermöglichen. Es handelte sich also bei der römischen Diktatur um eine „Reservemagistratur“[2] für den Ausnahmefall. Wenn man im alten Rom auch von einer Beschränkung der staatlichen Herrschaftsgewalt im Sinne des modernen Rechtsstaates nicht sprechen kann, so bedeutete die Ernennung des Diktators doch nicht nur eine Verschiebung der Kompetenzen, wie Anschütz[3] annimmt, sondern damit verband sich, wenigstens im älteren Recht, ein unbeschränktes, unverantwortliches Imperium,[4] eine vorübergehende Zentralisation der Staatsgewalt, die man mit Mommsen[5] als „Wiederaufnahme des Königtums auf Zeit“ bezeichnen kann. Einer Perpetuierung dieser Machtstellung war dadurch Einhalt geboten, daß die Diktatur nach Erledigung der ihr gestellten Aufgabe, spätestens aber nach sechs Monaten beendet sein mußte.

So ist zusammengefaßt festzustellen, daß es sich bei der älteren römischen Diktatur um eine Einrichtung handelt, die einen Bestandteil der Gemeindeverfassung bildete, um eine außerordentliche Magistratur mit einer Spezialkompetenz. Diese Diktatur stellt sich danach als eine gesetzlich normierte Einrichtung, als ein Rechtsinstitut dar. Die folgenden Ausführungen werden zeigen, daß diese altrömische Diktatur nach zwei Jahr-

---

[1] Rosenberg: a. a. O. S. 78. Mommsen: a. a. O. S. 152. A. A. Soltau: a. a. O. S. 358.
[2] Rosenberg: a. a. O. S. 73.
[3] Anschütz: Ausnahmezustand S. 3.
[4] Bandel: Die röm. Diktaturen S. 2.
[5] Mommsen: a. a. O. S. 122. Schmidt: Staatskunde S. 75.

lausenden zu neuem Leben erwacht und — wenn auch in vielfach veränderter Gestalt - in das Verfassungsrecht moderner Staaten eingedrungen ist. Im Gegensatz zu dieser Diktatur, dem Rechtsinstitut des älteren Rechts, stehen Sullas und Caesars Diktaturen,[1]) die kein Rechtsinstitut waren, sondern zwischen der Republik und der Monarchie stehende auf der tatsächlichen Gewalt im Staate beruhende Regierungsformen, die ersten Erscheinungen der Diktatur als Herrschaftssystem, worauf noch an anderer Stelle näher einzugehen sein wird.

C.

Die römischen Diktaturen sind immer Gegenstand rechtswissenschaftlicher Erörterungen geblieben. Aber erst am Ende des 18. Jahrhunderts wird das Problem der Diktatur in der Staatspraxis wieder aktuell. Und zwar ist es die Diktatur als Rechtsinstitut, die um diese Zeit eine neue Entwicklung beginnt. Die völlig veränderte Situation führt freilich zu einer Gestaltung, die zwar von der römischen Diktatur wesentlich abweicht. Aber es wird nachzuweisen sein, daß die moderne Diktatur als Rechtsinstitut aus denselben staatspolitischen Erwägungen wie in Rom geschaffen wurde und daß die charakteristischen Merkmale der römischen Diktatur auch an dem modernen Rechtsinstitut festzustellen sind; nämlich die Konzentration der Staatsgewalt für den Fall der Not und die Beschränkung auf einen vorübergehenden Ausnahmezustand. Von jeher wurde auch erkannt, daß die Diktatur des älteren römischen Rechts sich wesentlich von der des Sullas und Caesars unterschied. [2])

Wie im älteren römischen Recht die Diktatur als außerordentliche Reservemagistratur geschaffen wurde, hat man auch im modernen Verfassungsrecht der ordentlichen Staatsgewalt in der Diktatur eine „außerordentliche Staatsorganisation“ [3]) für den Ausnahmefall des Staatsnotstandes gegenübergestellt.

Auf diesen Ausnahmezustand, in den der Staat kommen kann und in dem sich das normale Rechtsleben im Staate nicht mehr aufrecht erhalten läßt, muß nun zunächst eingegangen werden, um den Grund für die Wiedereinführung der Diktatur als Rechtsinstitut des Staatsnotrechts nachzuweisen.

Von einem Ausnahmezustand des Staates kann man dann sprechen, wenn der Staat von außergewöhnlichen Erschütterungen heimgesucht wird, die seine Existenz be-

1) Mommsen S. 152. Bandel: a. a. O. S. 146
2) Leutwein: Diktatur Sullas S. 20.
3) Grau: Diktaturgewalt S. 105.

drohen. Dann ist vor allem das Recht im Staate bedroht. So sehr das Recht auch im Normalzustande bestimmend ist, so sehr es auch dem einzelnen Bürger die Vorteile der in einem Staate organisierten Gesellschaft sichert „ihm wohnt - und diese Tatsache deckt seine Grenzen auf - trotzdem niemals die Macht inne, den Gang des Staatslebens in kritischen Zeiten zu bestimmen". [1]) Und das höchste Gebot der Not, die Rettung des Staates um jeden Preis, kann scheinbar nach Kahls [2]) Worten nicht durch gesetzliche Gebundenheit, sondern nur durch zeitgemäße wirksame Freiheit des Handelns erfüllt werden. Es gibt also keine Geschlossenheit des Rechtssystems, es gibt Vorgänge im Staate, wie vor allem die Staatsumwälzungen durch Herrscher oder Beherrschte, bei denen das Recht durch die Macht der Tatsachen ausgeschaltet wird. Neben den Revolutionen, die sich gegen die Staatsform richten, können noch Fälle eintreten, durch die nicht nur die bestehende Staatsform, sondern der Staat selbst vernichtet wird, so bei Annektierung eines im Kriege niedergerungenen Staates oder durch Naturereignisse, die das Staatsgebiet vernichten.

Sobald nun der Staat von derartigen Erschütterungen heimgesucht wird, befindet sich das Staatsleben naturgemäß in einem Ausnahmezustande, der außerordentliche Maßnahmen erfordert, um es nicht zum Aeußersten kommen zu lassen. Von jeher hat man dem Staat auch das Recht zu derartigen außerordentlichen Mitteln, die den Notstand überwinden helfen sollen, zugestanden. Die Rechtfertigung hat man darin gefunden, daß es Widersinn hieße, wollte man im Kriege oder wenn dem Staate Anarchie droht, dem Buchstaben des Gesetzes folgen und nicht alles einsetzen, um den Staat zu retten. So sagt Bluntschli: [3]) „Der Staat ist ein Wesen so hoher Art, daß die Erhaltung seiner Existenz, für welche zu sorgen die erste Pflicht der Regierung ist, im Notfalle auch eine wirkliche Verletzung des individuellen Rechts in der bestehenden Ordnung rechtzufertigen vermag". Im Kriege wird es sich ebenso wie bei Aufruhr im Innern vor allem um Eingriffe in die Freiheitssphäre des Einzelbürgers handeln, die von dem Gebot der Stunde gefordert werden. Außerdem kann eine Uebertretung von Völkerrechtsnormen als Notmaßnahme gerechtfertigt erscheinen; denn kein Staat wird

[1]) Jellinek Georg: Staatslehre S. 358.
[2]) zitiert bei Friters: Notstandsrecht S. 29.
[3]) Bluntschli: Allg. Staatsrecht. S. 237.

sich dazu hergeben, eine zwischenstaatliche Norm auch dann zu befolgen, wenn er es nur auf Kosten seiner Existenz tun kann.

Erscheinen somit auch in diesem Falle außerordentliche Mittel aus politischen und allgemein staatlichen Gesichtspunkten heraus gerechtfertigt, so bleibt aber doch die Frage offen, ob man für ein derartiges Vorgehen auch eine rechtliche Rechtfertigung findet, oder ob in allen diesen Fällen jede rechtliche Betrachtung ausschalten muß, weil hier schon der Punkt gegeben ist, wo — wie Ihering [1]) es nennt — das Recht in die Politik und in die Geschichte mündet. Dieses Problem ist von jeher Gegenstand einer ausgedehnten wissenschaftlichen Debatte gewesen.

Grotius [2]) erfand für diese Uebergriffe des Staates in der Not den Begriff des ius eminens und rechtfertigte sie als Naturrecht des Staates, das den Herrschern gestatte zu tun, was jeweils der Lage der Sache nach notwendig erscheint. Sobald sich aber der Staat durch Gesetze selbst zu binden und damit die Schranken seiner Gewalt den Untertanen gegenüber abzugrenzen begann, hat man dieses aus dem Naturrecht hergeleitete ius eminens zumeist abgelehnt. Aus neuerer Zeit ist vor allem Waldecker [3]) zu nennen, der ein Staatsnotrecht im Sinne eines angeblich selbstverständlichen staatlichen Selbstbehauptungsrechtes, entschieden ablehnt. Ebenso kennen Spiegel, Friedmann und Schmitt [4]) kein allgemeines Staatsnotrecht. Diesen Ansichten steht die Lehre einiger moderner Autoren gegenüber, die ein derartiges Staatsnotrecht zu konstruieren versuchen. Sie gehen dabei davon aus, daß der Staat als Gebietskörperschaft juristische Person sei und demnach Rechtssubjekt, dem nicht anders als der natürlichen Person ein Notwehr- und Notstandsrecht zuzubilligen sei, das gegebenenfalls ein Vorgehen auch gegen das Gesetz rechtfertige. [5]) Auch das Reichsgericht [6]) ist dieser Ansicht mit folgender Argumentation beigetreten: „Der Staat hat sich selbst rechtliche Schranken gesetzt, deren Ueberschreitung rechtswidrig ist, es sei denn, daß solche Rechtswidrigkeit

---

[1]) Ihering: Der Zweck im Recht. II. S. 251.
[2]) Schütte: Notrecht S. 92.
[3]) Allg. Staatslehre S. 463.
[4]) Spiegel: K. Verordn. S. 33. Friedmann: Notst. 8. Schmitt: Diktatur S. 235.
[5]) So vor allem: Schütte: Notrecht S. 72. Gmelin: Ital. Verordnungsrecht S. 156. Campe: D. J. Z. 1920 S. 186. Nielsen: Ausnahmezustand S. 4. Weinberg: Staatsnotwehr S. 76.
[6]) R. G. in Pr. V. Bl. 48 (1927) S. 647.

wieder durch andere Rechtsnormen ausgeschlossen ist. Diesen Ausschluß bewirkt die Notwehr, die gegenüber Angriffen auf Rechtsgüter des Staates möglich ist".

Dieser Konstruktion eines dem straf- und zivilrechtlichen Notstandsrechts analogen allgemeinen Staatsnotrechts kann man nicht folgen. Die juristische Behandlung dieser Fragen der an sich rechtswidrigen Staatsakte im Falle der Not muß von der Frage ausgehen, ob eine gesetzliche Regelung auch des Ausnahmerechts vorgesehen ist oder nicht. Sind außerordentliche Maßnahmen für den Ausnahmefall vorgesehen, so kann man, wenn sie angewendet werden, selbst wenn sie im Normalfalle rechtswidrig wären, von keiner Gesetzesverletzung mehr sprechen. Demgegenüber kann aber von einem nicht normierten allgemeinen Staatsnotrecht keine Rede sein. Dem gesetzlich nicht ausdrücklich festgelegten Staatsnotrecht gegenüber hat die „Rechtswissenschaft nur die Aufgabe, es als einen bloßen Schein eines Rechtes oder, wo es mit dem Anspruch, Recht zu sein auftritt, als Naturrecht zu erkennen". [1] Demnach muß in einem Staate, der für Ausnahmefälle nicht ein Abgehen von dem normalen Recht in der Verfassung oder sonst in einem Gesetz vorgesehen hat, auch im Staatsnotstande jede Uebertretung des objektiven Rechts als rechtswidrig angesehen werden. Nur ein Indemnitätsakt des Parlaments kann hinterher diese Rechtswidrigkeit beseitigen. Und in der Tat hat man auch in England von jeher diesen Standpunkt vertreten. Die Habeaskorpusakte vom 26. Mai 1679 und die Deklaration von 1689 enthalten ein scharf betontes Noli me tangere [2]. Hatschek [3] hat diese englische Auffassung von der Ueberwindung des Staatsnotstandes, nach der kein gesetzlich geregeltes Ausnahmerecht und kein allgemeines Staatsnotrecht anzuerkennen sind, die objektive Notstandstheorie genannt. Ihr stellt er die im übrigen Europa vorherrschende subjektive Notstandstheorie gegenüber, deren Wesen darin besteht, daß sie ein verfassungsmäßig normiertes Ausnahmerecht für die Fälle der Staatsnot kennt. Die Geschichte hat bewiesen, daß der subjektiven Staatsnotstandstheorie der Vorzug zu geben ist. Die Regierung, die außerordentlichen Verhältnissen mit außerordentlichen Mitteln begegnen muß, kann ihre Aufgabe sicher erfüllen, wenn derartige außerordentliche Maßnahmen gesetzlich vorge-

---

[1] Merkl: Verwaltungslehre S. 53.

[2] Herrmann: Ausnahmezustand S. 14. Friedmann: Notstandsverordnungen S. 11.

[3] Hatschek: Staatsrecht II S. 158.

sehen sind. Im anderen Falle muß sie auf ihr eigenes Risiko handeln, was die zur Ueberwindung des Staatsnotstands eingeleitete Aktion an Schlagkräftigkeit einbüßen läßt. Völlig dem Wesen des Rechtsstaats fremd ist jene oben erwähnte Auffassung, die unter Anerkennung eines allgemeinen Staatsnotrechts der Regierung in jedem Falle das Recht zuspricht, ohne Beachtung des geltenden Rechts zu tun, was ihr in der Not richtig und zweckentsprechend erscheint. Es muß vielmehr Aufgabe des Rechtsstaats sein, alle Lücken in seinem Rechtssystem zu füllen. Er muß dem Endkampf, in dem im Ringen um den Bestand des Staates oder der Staatsform alles Recht der Gewalt weicht, dadurch begegnen, daß er für außerordentliche Zeiten von vornherein einen außerordentlichen Rechtszustand schafft, der wirksame Aktionen zur Ueberwindung des Notstandes ermöglicht. Die Rechtsnormen, durch die der Staat sich selbst gebunden und durch die er seiner Souveränität den Bürgern gegenüber Schranken gesetzt hat, können im Falle der Not für ihn so hemmend sein, daß er, wenn er weiter bestehen will, sie zeitweise in bestimmtem Umfang suspendieren muß. Aber nur dann stehen die Maßnahmen des Ausnahmezustands noch innerhalb der Rechtsordnung, wenn — wie die subjektive Staatsnotstandstheorie es fordert — dieser Ausnahmezustand gesetzlich besonders behandelt worden ist. Für die subjektive Staatsnotstandstheorie ist auch in der Literatur immer wieder geworben worden. So schrieb Machiavelli: [1]) „Bringt auch das ungesetzliche Mittel für den Augenblick Nutzen, so bringt das Beispiel doch Schaden; denn wenn es Brauch wird, die Verfassung zu guten Zwecken zu brechen, bricht man sie auch unter diesem Vorwand zu schlimmen". Aus ähnlichen Motiven hat sich auch Bischof, [2]) der im Jahre 1860 ein Werk über das Staatsnotrecht geschrieben hat, als Anhänger der subjektiven Staatsnotstandstheorie bekannt. Bemerkenswert ist auch ein aus der Erfahrung der stürmischen Jahre am Ende des vierten Jahrzehnts im vorigen Jahrhundert getaner Ausspruch Mittermaiers: [3]) „Darin bewährt sich eben die Weisheit des Staates, daß sie auf alle möglichen, auch auf die schwersten krankhaften Zustände der bürgerlichen Gesellschaft berechnete geeignete Schutzmittel gewährt und dadurch die höchste Beruhigung des Bürgers herbeiführt".

---

[1]) Machiavelli: Discorsi S. 73.
[2]) Bischof: Notrecht S. 70.
[3]) Mittermaier: Archiv d. Criminalrechts, Neue Folge, Band I 1849

Nun ist freilich nicht zu verkennen, daß eine zeitweise Suspension des normalen Rechtszustandes „genau genommen einen Zusammenbruch der reinen Idee des Verfassungsstaates bedeutet. Der Verfassungsstaat negiert sich gleichsam selbst". [1]) Aber trotzdem widerspricht ein Ausnahmerecht zur Ueberwindung staatlicher Not nicht dem Wesen des Rechtsstaates; denn es soll ja „das von der anderen Seite gefährdete Recht auf dem Umwege über außergewöhnliche Maßregeln sicherstellen". [2]) Es ignoriert das normale Recht nur um es zu verwirklichen [3]) und es soll dem Staate nur ermöglichen, seinen Aufgaben nachzukommen, wozu seine Existenz die Voraussetzung ist. In diesem Ignorieren des Rechts nur seiner selbst willen, liegt die Rechtfertigung des Staatsausnahmerechts, als dessen Institut die Diktatur in das moderne Verfassungsrecht eingedrungen ist. Schon jetzt sei auf die Hauptursache, die zur Einführung der Diktatur als Rechtsinstitut des Staatsausnahmerechts geführt hat, hingewiesen. Aus der Staatspraxis heraus hat man nämlich die Erfahrung gemacht, daß man dem Staatsnotstande am besten durch eine starke Zentralisation der Staatsgewalt unter einem Abbruch der normalen Zuständigkeitsgrenzen begegnen kann. Für den absoluten Staat, in dem alle Gewalt sich im Monarchen vereinigte, bedeutete das Ausnahmerecht kein wesentliches Problem. Wohl aber für Staaten mit einer freieren Verfassung. Für sie hat man von jeher in der Staatsrechtsliteratur Einrichtungen nach Art der römischen Diktatur gefordert. „Ohne sie — sagt Machiavelli — überstehen Städte nur schwer außerordentliche Ereignisse. Der gewöhnliche Geschäftsgang ist in Republiken schleppend; denn kein Rat, keine Behörde kann alles allein erledigen. Vielmehr sind sie in vielem aufeinander angewiesen. Bis man so viele Willensmeinungen unter einen Hut gebracht hat, vergeht viel Zeit und so entsteht bei unaufschiebbaren Sachen die größte Gefahr. Darum müssen die Republiken Einrichtungen nach Art der Diktatur haben". [4]) Ebenso haben andere Schriftsteller die Diktatur als Ausnahmerechtsordnung für den Staatsnotstand empfohlen. So vor allem auch Rousseau [5]) und Montesquieu. [6]) Fichte [7])

---

[1]) Hedemann: Handwörterbuch S. 131.
[2]) Hedemann: a. a. O. S. 131.
[3]) Schmitt: Diktatur S. IX.
[4]) Machiavelli: Discorsi S. 74.
[5]) Rosseau: Gesellschaftsvertrag S. 143.
[6]) Montesquieu: Esprit des lois. XI. Buch XI. Kapitel 6.
[7]) Fichte: Beiträge zur Staatslehre S. 5.

schrieb: „Und so wäre es ganz vernunftgemäß und in republikanischem Geiste, wenn bei großen Gefahren des Staates auch innerhalb der freiesten Verfassung eine unumschränkte Gewalt eintrete (an der römischen Diktatur haben wir ein Vorbild dafür), weil diese sodann von der Vernunft des Staates gefordert wird, weil der allgemeine Wille dies nur fordern kann, zur Rettung des Ganzen in einem einzigen despotischen Willen sich zu konzentrieren".

In dem grundlegenden Werke über das französische Ausnahmerecht von Reinach ist die „concentration energique des pouvoirs" [1]) als oberster Grundsatz für jedes Staatsausnahmerecht hingestellt. Und aus unserer Zeit sei dafür, daß der Notstand des Staates nur durch ein autoritatives Regiment im Staate überwunden werden kann, ein Ausspruch des damaligen Volksbeauftragten Ebert während der Spartakistenunruhen im Jahre 1919 angeführt: „Es muß ein einheitlicher Wille durch das Land gehen und es muß der Zentralinstanz möglich sein, mit Energie und Entschlossenheit vorzugehen. Vor allem ist die Möglichkeit schnellen Handelns erforderlich". [2])

Diesen rechtspolitischen Erwägungen folgend kam es in Europa zur Schaffung von Rechtsinstituten für das Ausnahmerecht, die wie die römische Diktatur eine vorübergehende starke Konzentration der Staatsgewalt als Wesensmerkmal aufweisen. Bei der folgenden Betrachtung des Ausnahmerechts wird sich zeigen, daß seine Entwicklung mit der des Rechtsstaates überhaupt stark verbunden ist, weil die Diktatur als das wesentlichste Rechtsinstitut dieses Staatsausnahmerechts zwei Hauptmerkmale des Rechtsstaates berührt: die Zuständigkeitsverteilung der staatlichen Tätigkeit in die drei Grundformen: Gesetzgebung, Rechtsprechung und Verwaltung und die sogenannten Grundrechte.

Trotzdem die außerordentlichen Maßnahmen im Staatsnotstand — wie schon einmal bemerkt wurde — erst dann zu rechtlichen Schwierigkeiten führten, als sich der Staat selbst durch Gesetze zu binden begann, hat man sich schon lange vorher theoretisch mit dem Staatsnotrecht beschäftigt. So stellte die Arkanawissenschaft den Grundsatz auf, daß im Ausnahmerecht nur das ius divinum zu respektieren sei. [3]) Und zwischen Staats-

[1]) Reinach: L' état de siège S. 172.
[2]) Zitiert bei Friters: Staatsnotrecht 87.
[3]) Schmitt: Diktatur S. 17.

lehrern der alten Reichszeit bestand eine Kontroverse darüber, ob der Kaiser in „Kollisionsfällen" verpflichtet sei, wie bei der ordentlichen Gesetzgebung das Gutachten der Kurfürsten einzuholen, was schließlich allgemein bejaht wurde.[1]) Aber soweit wurde ein in seiner plenitudo potestatis begründetes Ausnahmerecht des Kaisers anerkannt, als man ihm zubilligte, daß die Wahlkapitulationen ihn im Notfalle nicht binden sollten, eine Ansicht, der — wie Bischof[2]) nachweist — auch das Reichskammergericht gefolgt ist.

Innerhalb der beschränkten Machtsphäre des Reiches war aber die Frage des Staatsnotrechts nicht so wesentlich wie in den einzelnen Ländern und hier ordnete der Fürst bis in die Anfänge des Konstitutionalismus in jedem Falle aus eigener Machtvollkommenheit an, was er für nötig hielt, um das Wohl seines Landes zu fördern und zu erhalten.

Besondere rechtliche Bedeutung erhielt die Frage des Ausnahmerechts mit dem Aufkommen der sogenannten Grundrechte. Von da an ergab sich nämlich das Problem, ob die durch ihre Erklärung dem Bürger verfassungsmäßig zugesicherten Rechtsgarantien im Falle der Not außeracht gelassen werden durften oder nicht. Und in der Tat ist in den beiden Staaten, die zuerst die Grundrechte in ihre Verfassung aufgenommen haben, in England und in Frankreich auch zuerst zu der Frage des Ausnahmerechts Stellung genommen worden. Der englische der objektiven Staatsnotstandstheorie folgende Standpunkt wurde schon dargestellt. Von Frankreich ging die kontinentale der subjektiven Staatsnotstandstheorie entsprechende Entwicklung des Staatsausnahmerechts aus, die zur Aufnahme der Diktatur als Rechtsinstitut in das moderne Verfassungsrecht führte.

D I.

Die Geburtsstunde dieser modernen verfassungsmäßig normierten Diktatur liegt in der großen französischen Revolution. Mit dem Worte verbindet man bald den Gedanken an eine „ausnahmsweise Aufhebung rechtlicher Schranken".[3]) Zunächst wurde jedoch unter Diktatur noch ganz allgemein das von den Revolutionsgewalten ausgehende strenge Regiment im Staate bezeichnet, vor allem die Jakobinerherrschaft.[4])

---

[1]) Biener: Kais. Machtvollkommenheit S. 53. Bischof: Notrecht S. 103.

[2]) Bischof: a. a. O. S. 130.

[3]) Staatslexikon: S. 1400

[4]) Staatslexikon: S 1450

Aber damit war der Weg zum Rechtsinstitut noch nicht begonnen. Ihn weist eine umfangreiche Gesetzgebung, die im Ausgang der Revolution einsetzte und den Zweck hatte, den Frieden und die Ordnung im Innern zu sichern. Zuerst versuchte man, dem immer wieder aufflackernden Aufruhr im Innern mit Hilfe der direkten militärischen Aktion zu begegnen. Aber dieses außerhalb jeder rechtlichen Betrachtung stehende Verfahren vertrug sich wenig mit der durch die Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte dem Einzelnen versprochenen Garantie einer persönlichen Freiheitssphäre. Das Bestreben ging daher dahin, auch für die außerordentlichen Maßnahmen im Notstande eine rechtliche Unterlage zu schaffen und von dem Kriegführen gegen die eigenen Untertanen, wie es die direkte militärische Aktion darstellt, abzukommen. Die erste Station auf diesem Wege einer Normierung des Staatsausnahmerechts, dessen Endziel die Diktatur als Rechtsinstitut war, bildete das Gesetz vom 21. 10. 1789, die sogenannte loi martiale. Danach erhielten die Gemeindebehörden das Recht, und die Pflicht, in Notzeiten die bewaffnete Macht zu requirieren. Vor dem Eingreifen mußte an die zusammengerottete Menge eine dreimalige Aufforderung zum Auseinandergehen erfolgen. Später wurde die loi martiale dahin erweitert, daß sie eine Zeitlang ohne Unterbrechung in Kraft bleiben sollte. Diese Bestimmung normiert also zum ersten Male einen Ausnahmezustand, in dem besondere Verbote zu beachten waren. In der Folge wird nachzuweisen sein, daß dieser ausdrücklich erklärte Ausnahmezustand lange ein wesentliches Merkmal der Diktatur als Rechtsinstitut war. Einen Rückschritt in der Entwicklung bedeutet das Gesetz vom 26. 7. 1791, das im äußersten Notfalle dem Militär gestattete auch ohne Requisition durch die Gemeindebehörden vorzugehen. Diese Bestimmung, die immer noch dem Standpunkt nachgab, daß man Aufrührer im Innern wie äußere Feinde behandeln müsse, wurde auch in die Verfassung von 1791 aufgenommen, die ja aber bald wegen der folgenden Staatsumwälzung jede Bedeutung verlor.

Sind die bisher genannten Gesetze auch für die Entwicklung zur Diktatur wesentlich, so weist doch den eigentlichen Weg erst das Gesetz vom 8. Juli 1791, in dem zum ersten Male vom Belagerungszustand (état de siège) die Rede ist. Dabei ist von Bedeutung, daß sich dieses Gesetz nur mit Sicherungen gegen den äußeren Feind befaßt. Trotzdem ist es weit mehr als die gegen Unruhen im Innern erlassene Gesetzgebung

deren letzte hier erwähnte Normierung sogar später als das erste Gesetz über den Belagerungszustand erfolgte – der Ausgangspunkt der Rechtsentwicklung gewesen, die die Diktatur als Rechtsinstitut geformt hat. In dem Gesetz vom 8. Juli 1891 sind vor allem die Beziehungen zwischen den Militärbehörden in Festungen von Bedeutung.[1]) Hier unterschied man drei „états", in denen sich die Beziehungen verschieden gestalten sollten. Und zwar l' état de paix, l' état de guerre und l' état de siège. Dabei ging man davon aus, daß im Falle einer Gefahr durch den Feind im Interesse der Verteidigung dem Militärbefehlshaber die oberste Macht in der Festung zukommen müsse. Während des Friedenszustandes blieb der Militärbehörde jeder Einfluß auf die Zivilverwaltung versagt. Die Befehlsgewalt der Militärbefehlshaber erstreckte sich dann nur auf rein militärische Angelegenheiten. Anders im Kriegszustand, der von Fall zu Fall ausdrücklich erklärt werden mußte und dem Militärbefehlshaber dann die Macht gab, zum Zwecke der Vorbereitung einer zweckmäßigen Verteidigung in das Privateigentum der Bürger einzugreifen. Bei dem Belagerungszustand schließlich, der zunächst als rein tatsächlicher Zustand gedacht war und ohne besondere Erklärung bei einer Umzinglung der Festung durch den Feind gegeben sein sollte, war ein völliger Uebergang der Zivilgewalt, soweit sie der Aufrechterhaltung der Ordnung diente, auf den Militärbefehlshaber vorgesehen. Hier werden also schon wesentliche Merkmale der römischen Diktatur verwirklicht: im Notfall erlangt ein Mann vorübergehend eine außerordentliche Fülle von Gewalt zur Erledigung einer besonderen Aufgabe, der Verteidigung einer Festung.

Interessant ist an dem weiteren geschichtlichen Verlauf zunächst vor allem, daß die Jakobiner die loi materiale aufgehoben haben, weil sie glaubten, die Gemeinden könnten mit den Machtmitteln dieses Gesetzes die revolutionäre Bewegung in der Hauptstadt unterdrücken.[2]) Der Nationalkonvent versuchte zunächst die Reaktion durch Errichtung von Revolutionstribunalen, also durch Ausnahmegerichte, zu unterdrücken. Der Belagerungszustand wurde als rein militärische gegen den äußeren Feind gerichtete Einrichtung beibehalten.[3])

Den Wendepunkt, der die Institution des Belagerungszustandes für die Folgezeit innigst mit dem

[1]) Schmitt: Diktatur S. 183.
[2]) Schmitt: Diktatur S. 185.
[3]) Schmitt: aaO. S. 186.

allgemeinen Staatsausnahmerecht verbunden hat und auf direktem Wege zur Militärdiktatur führte, brachte das Jahr 1797. Nachdem schon durch ein Gesetz vom 27. 8. 1797 bestimmt worden war, daß der Kriegs- und Belagerungszustand auch auf nicht befestigte Orte zu erstrecken sei, wurde dem Direktorium nach dem Staatsstreich vom 4. September 1797 die Möglichkeit gegeben, den Belagerungszustand zu erklären. „Der formale Akt trat an die Stelle der wirklichen Notlage".[1] Aber noch immer bleibt der Belagerungszustand gegen den äußeren Feind gerichtet. Gegen den inneren Feind war eine wesentliche Bestimmung der Verfassung vom 13. Dezember 1799 gedacht. Der Art. 92 dieser Verfassung sah nämlich für den Fall der Not die Möglichkeit einer Suspension der ganzen Verfassung vor. Und damit tritt ein neues Moment in die Entwicklung. Die Suspension sollte im allgemeinen durch Gesetz, in ganz dringenden Fällen auf Anordnung der Regierung erfolgen, die dann aber verpflichtet sein sollte, die gesetzgebende Versammlung, falls sie nicht versammelt war, sofort einzuberufen. Sobald nun in einzelnen Bezirken Unruhen eintraten, wurden die betroffenen Gemeinden auf Grund der Bestimmung in der Verfassung als außerhalb der Verfassung stehend erklärt. Dadurch wurde Raum für außerordentliche Maßnahmen geschaffen. Den letzten Abschnitt in der Entwicklung zur Diktatur als Rechtsinstitut bildet die Vereinigung des Belagerungszustandes mit der Suspension von Verfassungsbestimmungen. Diesen Abschluß der Entwicklung in Frankreich brachte allerdings erst ein Gesetz von 1849. Aber schon die weitere Ausgestaltung des Belagerungszustandes und vor allem ein späteres Gesetz, das den Belagerungszustand nun auch zu einem Mittel gegen den inneren Feind machte, hat den endgültigen Zustand wesentlich vorbereitet. Bei dem Napoleonischen Dekret von 1811 über den Belagerungszustand war von Bedeutung, daß von nun an mit der Erklärung des Belagerungszustandes ipso iure die gesamte vollziehende Gewalt auf den Militärbefehlshaber übergehen sollte. Außerdem auch richterliche Befugnisse, die er durch außerordentliche Militärgerichte ausüben lassen konnte. Unabhängig von der noch weiter bestehenden Möglichkeit der Suspension der gesamten Verfassung waren hier in dem Dekrete von 1811 Eingriffe in die Freiheitssphäre des Bürgers vor-

[1]) Schmitt: S. 186.

gesehen. Daß der Belagerungszustand nun auch gegen den inneren Feind angewandt werden sollte, sprach zum ersten Male der Art. 66 des acte additionel vom 22. April 1815 aus.

Während der französischen Restauration war der Umfang der Befugnisse der Militärbefehlshaber während des Belagerungszustandes lebhaft umstritten. Die Regierung vertrat den Standpunkt, daß er ohne Rücksicht auf die Grundrechte alles tun dürfe, was er zur Aufrechterhaltung der Ruhe und Sicherheit für nötig erachtete. Wilms hat nachgewiesen, wie sich in dieser Periode der französischen Staatsgeschichte an der Frage des Ausnahmerechts, über das zu bestimmen sich der König auf Grund des Art. 14 der Charte von 1814 ausschließlich berufen fühlte, „die ganze Problematik der konstitutionellen Verfassung mit monarchischem Prinzip“ [1]) entzündet hat. Erst in dieser Zeit setzte eine lebhafte Verteidigung der Freiheitsrechte durch die Bürger selbst ein. Und da wurden besonders die weitgehenden Maßnahmen der Militärbefehlshaber während des Belagerungszustandes für unvereinbar mit den in der Verfassung zugesicherten Freiheitsrechten gehalten. Es fehlte während der Restauration auch nicht an Bestrebungen, der Militärdiktatur des bestehenden Ausnahmerechts eine mehr rechtsstaatliche Normierung zu geben. Aber erst die Charte von 1830 kam der Forderung nach einem Verbot willkürlicher Angriffe in die Freiheitssphäre der Bürger unter dem Deckmantel des Ausnahmerechts nach. Und zwar verbot der Art. 13 dieser Charte dem König und seinen Organen jede Suspension von Gesetzen und jede Dispension ihres Vollzugs. Freilich würde damit das Institut des Belagerungszustandes stark geschwächt, da es bei Aufrechterhaltung der übrigen Rechtsordnung wesentlich an Wirkung verlieren mußte. Die Ereignisse des Jahres 1832 und 1848 bewiesen dann auch, daß dieses strenge Festhalten an dem ordentlichen Rechtszustand in außerordentlichen Zeiten die Aufrechterhaltung der Ruhe und Ordnung im Staate nicht garantiert. Aus diesen Erwägungen heraus entstand dann das Gesetz vom 9. August 1849, das die Diktatur als Rechtsinstitut unter der äußeren Form des Belagerungszustandes so normiert hat, wie sie bis in das Jahr 1919 in den meisten europäischen Staaten bestanden hat und in vielen auch heut noch besteht. Der Belagerungszustand mit dem ipso iure-Uebergang der vollziehenden Gewalt auf den Militärbefehlshaber bildete die Grundlage des end-

[1]) Wilms: Das monarch. Prinzip S. 26.

gültigen Staatsausnahmerechts. Aber um dem Militärbefehlshaber die Erfüllung seiner Aufgaben in jedem Falle zu ermöglichen, wurde noch die Suspension wesentlicher Grundrechte vorgesehen, wodurch seine Aktionsfähigkeit eine bedeutende Steigerung erfuhr. Auch sonst wurden die Befugnisse des Militärbefehlshabers, wenn auch nicht im einzelnen - denn das ist unmöglich -- so doch in großen Umrissen umgrenzt. Und diese Regelung des sogenannten politischen Belagerungszustandes - man unterscheidet fortan nämlich den politischen oder fiktiven Belagerungszustand, der von Fall zu Fall bei inneren Unruhen erklärt wird, und den militärischen, der bei einer Umzinglung der Festung oder Stadt durch den äußeren Feind eintreten sollte - [1]) entsprach einer rechtstaatlichen Auffassung des Ausnahmerechts. Auf die direkte militärische Aktion gegen Unruhestifter, bei der naturgemäß oft auch der Unschuldige leiden muß und die jeder rechtlichen Erfahrung widerstreitet, ist ein in seinen Grenzen festgelegtes Ausnahmerecht gefolgt. Seine Regelung bedeutet die Einführung der Diktatur in das Verfassungsrecht; denn sie sieht eine Konzentration der Staatsgewalt eines bestimmten Gebietes in einer Person vor. Da der Träger dieser Diktatur dem Charakter des in Frankreich entstandenen Rechtsinstituts gemäß, ein Militärbefehlshaber war, hat man ihm in der Literatur die Bezeichnung „Militärdiktatur" gegeben. [2])

Das grundlegende Werk über diese französische Entwicklung zur Diktatur hat Reinach geschrieben. Schmitt gibt in seiner „Diktatur" ebenfalls einen guten Ueberblick.

Von Frankreich ausgehend hat die Diktatur als Rechtsinstitut in das Verfassungsrecht zahlreicher Staaten, wie Spanien, Belgien, Vereinigte Staaten von Nordamerika, Portugal, Holland, Argentinien, Brasilien usw. Eingang gefunden. [3])

Im folgenden sei die Entwicklung in Deutschland dargestellt. Dabei wird vor allem darauf hinzuweisen sein, daß die Weimarer Verfassung von 1919 sich von dem französischen Vorbild freigemacht und eine Form der Diktatur gefunden hat, die in ihrem Grundwesen mehr als der französische Typ der Militärdiktatur an die römische Diktatur erinnert.

---

[1]) Reinach: l' état de siège S. 105

[2]) Laband: Staatsrecht Band IV S. 43. Anschütz: Ausnahmezustand S. 25. Depenheuer: Diktatur S. 22. Hermann: Ausnahmezustand S. 7.

[3]) Anschütz: Ausnahmezustand S. 108, 115, 116

Bevor auf die Entwicklung der verfassungsmäßigen Diktatur in Deutschland eingegangen wird, ist noch kurz auf den Unterschied zwischen dem Staatsausnahmerecht und dem Notverordnungsrecht hinzuweisen. Das Außerordentliche bei dem Notverordnungsrecht liegt in der Form, bei dem Ausnahmerecht in dem Inhalt des Angeordneten.[1]) Die Notverordnung dient zur Ueberwindung eines Gesetzgebungsnotstandes, der eintritt, wenn die gesetzgeberische Regelung einer Materie erforderlich wird, während das Parlament nicht tagt. Durch die Notverordnung wird das Recht weitergebildet, sie normiert also Dauerrecht. Anders die Maßnahmen, die auf Grund des Staatsausnahmerechts ergehen. Sie sind selbst wenn sie in der Form von Verordnungen erlassen werden — ihrem Wesen nach nur vorübergehender Natur und aufzuheben, wenn der Notstand überwunden ist. Sie unterscheiden sich von den Notverordnungen auch weiter darin, daß sie von dem Parlament unabhängig sind. Ausnahmemaßnahmen können auch angeordnet werden, während das Parlament tagt. Für Notverordnungen wäre dann kein Platz. Ein anderer Unterschied liegt darin, daß bei Notverordnungen dem Parlament ein direktes Zustimmungsrecht eingeräumt wird, bei den Ausnahmemaßnahmen nur ein Kontrollrecht.[2])

Auf diesen Unterschied zwischen dem Ausnahme- und Notverordnungsrecht hinzuweisen war notwendig, weil im Anfang der Entwicklung des Notstandsrechts in Deutschland Ausnahmerecht wie Notverordnungsrecht, wie noch nachzuweisen sein wird, nicht von einander geschieden wurden.[3]) Seit 1849 etwa ist aber die Trennung dieser beiden Institute ganz offensichtlich. Es geht daher nicht an, wie das heut vielfach geschieht,[4]) Maßnahmen auf Grund des Art. 48 der Weimarer Verfassung, also typische Ausnahmerechtsmaßnahmen, als Notverordnungen zu bezeichnen, während doch die neue Verfassung nicht anders als die Reichsverfassung von 1871 in Wahrheit kein Notverordnungsrecht kennt.[5])

D II.

Trotzdem alle Merkmale der deutschen Entwicklung des Ausnahmerechts auf das französische Vorbild weisen,

---

[1]) Gmelin: Ital. Notverordnungsrecht S. 141.
[2]) Spiegel: Kais. Verordnungsrecht S. 16.
[3]) Hatschek: Staatsrecht II S. 164.
[4]) So. Anschütz: Reichsverfassung S. 173. Arndt Reichsverfassung 1927 zu Art. 48. Nielsen: Ausnahmezustand S. 49.
[5]) Stier-Somlo: Reichs- und Landesstaatsrecht I S. 670.

hat sich über die Herkunft der schließlich endgültigen Form eine umfangreiche Debatte entwickelt. So hat Menzel[1]) versucht, das neuere deutsche Staatsnotrecht — worunter er sowohl das Ausnahmerecht als auch das Notverordnungsrecht versteht — unmittelbar aus der in den Wahlkapitulationen des alten römischen Reiches deutscher Nation vorgesehenen provisoria notestatis herzuleiten. Mit Recht führen Hatschek[2]) und Friedmann[3]) als Gegenargument gegen diese Ansicht an, daß auffälligerweise die ersten deutschen Verfassungen, die sich in vielem noch an die ständischen Institutionen des alten Reiches anlehnten, keinerlei Regelung des Staatsausnahmerechts vorgesehen hatten, während andererseits die späteren unter dem Einfluß der französischen Charte von 1814 stehenden deutschen Verfassungen das Staatsnotrecht berücksichtigt haben.

Aber auch Spiegel[4]) und Glatzer,[5]) die zu beweisen suchen, daß die Normierung des Staatsausnahmerechts eine selbständige Erscheinung des deutschen Konstitutionalismus sei, gehen in ihrer Ansicht offenbar fehl.

Die deutsche Entwicklung wurde, wie noch nachzuweisen sein wird, entscheidend von Preußen beeinflußt. Preußen aber hat sich bei den gesetzgeberischen Arbeiten der Jahre 1848—1851 in diesem wie in manchem anderen Punkte von dem französisch-belgischen Vorbild leiten lassen.[6])

Waldecker, um noch eine dritte Theorie von der Herkunft des deutschen Staatsausnahmerechts anzuführen, spricht dem Standrecht in der Entwicklung die primäre Bedeutung[7]) zu. Er sagt: „Entsprechend der deutschen Rechtslage, die von der alten Gleichung Rechts- = Gerichtsschutz ausgeht, knüpft die Entwicklung in Deutschland nicht an den Belagerungszustand, sondern an das Standrecht an". Er weist zur Begründung seiner Ansicht darauf hin, daß das Standrecht d. h. das summarische gerichtliche Verfahren erst gegen Einwohner feindlicher Länder im Kriege, später aber auch schon in absoluten Staaten gegen Untertanen des eigenen Landes eingeführt worden sei. Eine formelle Verkündigung sei ihm in jedem Falle vorausgegangen. Wo es galt, seien die ordentlichen Gerichte ausgeschaltet und

---

[1]) Menzel: Labandfestgabe Band I.
[2]) Hatschek: Grünhuts Zeitschrift Band 27/28.
[3]) Friedmann: Notstandsverordnungen S. 162.
[4]) Spiegel: Kais. Verordnungsrecht S. 2 ff.
[5]) Glatzer: Provisorische Gesetzgebung S. 15.
[6]) Haldy: Belagerungszustand S. 7. Smend: Verfassungsurkunde S. 5 ff.
[7]) Waldecker: Archö R. Band 36 S. 393.

Ausnahmegerichte eingeführt worden. Waldecker führt als Beispiel die peinliche Gerichtsordnung Joseph II. von 1788 und das Bayrische Militärgesetz von 1809 an. Zunächst sei allerdings allgemein die durch Aufruhr im Innern heraufbeschworene Staatsnot überall durch die direkte militärische Aktion beseitigt worden. Daran habe sich dann das für das Standrecht typische summarische Verfahren angeschlossen. Frankreichs Entwicklung ließe sich nicht mit der deutschen vergleichen. Dort sei viel eher die Gewaltenteilung durchgeführt worden, die die Entstehung des Belagerungszustandes als Maßnahme des Ausnahmerechts zur Folge hatte.[1]) In Deutschland dagegen sei die Unabhängigkeit der Gerichte lange allein von der Gewaltenteilung durchgeführt gewesen und der Gerichtsschutz habe daher die einzige Garantie des Rechtes und Gesetzes dargestellt. Daher mußte dieser Zeit auch die Ausschaltung der Gerichte als die Form des Ausnahmezustandes erscheinen. Und auf Grund dieser Argumentation kommt er zu dem Ergebnis, daß „trotz der französischen Regelung das Standrecht d. h. die Justiz als Angriffsobjekt, als Mittelpunkt der Regelung und Debatte in Deutschland“ [2]) geblieben sei. Zu dieser Auffassung ist zu bemerken, daß sie zwar mit dem Hinweis auf das Standrecht ein wesentliches Mittel des Ausnahmerechts anführt, das in der deutschen Entwicklung auch von Bedeutung war, aber in dem Standrecht kann man nicht das Institut sehen, das dem deutschen Ausnahmerecht in der Form der Militärdiktatur zum Vorbild gedient hat.

In Deutschland nicht anders wie in Frankreich und England — für Preußen liefert Waldecker [3]) selbst den Nachweis, für das übrige Deutschland liefern ihn Mittermaier [4]) und Kleinschrodt, [5]) für Frankreich und England weist es Schmitt [6]) nach — war, soweit ist Waldecker recht zu geben, die unmittelbare militärische Aktion das Ursprüngliche. Später kam man dann zum Standrecht, das, wie Elze [7]) und Schmitt [8]) richtig bemerken, der unmittelbaren militärischen Aktion gegenüber schon eine Rückkehr zur Rechtlichkeit bedeutet, da jetzt die Aufrührer

---

[1]) Waldecker: a. a. O. S. 391
[2]) Waldecker: a. a. O. S. 405.
[3]) Waldecker: a. a. O. S. 435.
[4]) Mittermaier. Archiv für Kriminalrecht, Neue Folge, Band I, S. 30, 42.
[5]) Kleinschrodt: Neues Archiv des Kriminalrechts Band IX 1826 S. 270.
[6]) Schmitt: Diktatur S. 171 ff.
[7]) Elze: Staatsausnahmerecht S. 71.
[8]) Schmitt: a. a. O. S. 175.

nicht einfach wie Feinde behandelt, sondern ihnen ein — wenn auch summarischer — Prozeß gemacht wurde. Aber das Standrecht ist, wie Mittermaier bemerkt, nur eine Möglichkeit zur Ueberwindung des Staatsnotstandes. Nur Bayern allein hat diese Art als einzige bis 1918 behalten. Das übrige Deutschland unter Preußens Führung hat diesen Weg aber bald verlassen. Und die weitere Entwicklung ist ganz offensichtlich nicht mehr von dem Standrecht, sondern von dem französischen Belagerungszustand beeinflußt worden. Daher kann man Waldeckers These nicht folgen. In den Verhandlungen der preußischen Kammern hat man auch bei den entscheidenden Beratungen, die zu dem Belagerungszustandsgesetz von 1851 führten, niemals erwähnt, daß die Einsetzung der außerordentlichen Gerichte das Wesentlichste des Ausnahmerechts in der Form des Belagerungszustandes sein sollten, [1]) sondern dort und vor allem in den Ausführungen des Justizministers Simon [2]) trat zu Tage, daß der Uebergang der vollziehenden Gewalt auf die Person des Militärbefehlshabers und die Suspension der Grundrechte den Kern des Belagerungszustandes nach französischem Muster ausmachten, und daß die Einsetzung der außerordentlichen Gerichte nur eine untergeordnete Maßnahme während des Belagerungszustandes ausmachen sollte. Somit läßt sich Waldeckers Auffassung nicht aufrechterhalten. Schmitt hat zu der Streitfrage über die Herkunft des deutschen Ausnahmerechts im alten Reich nicht Stellung genommen. Er hat das Ausnahmerecht des Kaiserreiches als Nachbildung des französischen Rechts überhaupt nicht behandelt. Und daraus läßt sich schon ein deutlicher Schluß auf seine Stellungnahme ziehen.

Wenn nun im einzelnen die Entwicklung des Ausnahmerechts zur Militärdiktatur in Deutschland und deren Wesen dargestellt werden soll, so ist hier an erster Stelle auf Preußen einzugehen, da dessen Gestaltung des Ausnahmerechts die deutsche Entwicklung maßgebend beeinflußt hat.

In der absoluten Monarchie war der König nicht anders wie im Normalzustande auch im Ausnahmezustand des Staates nach A. L. R. Titel 13 Teil II § 2 berechtigt und verpflichtet, „sowohl die äußere als die innere Ruhe und Sicherheit zu erhalten und einen jeden bei dem Seinigen gegen Gewalt und Störungen zu schützen". Und weiter wurde im Titel 13 Teil II § 6

[1]) Sten. Berichte der II. pr. Kammer 1851 IV. Band S. 799.
[2]) Sten. Berichte der I. pr. Kammer 1850—51 I. Band S. 167.

des A. L. R. festgestellt: „Das Recht, Gesetze und allgemeine Polizeiverordnungen zu geben, dieselben wieder aufzuheben und Erklärungen darüber mit gesetzlicher Kraft zu erteilen, ist ein Majestätsrecht". Diese Normen gestatteten also dem absoluten Monarchen ganz allgemein nach seinem Ermessen im Staatsnotstand mit außerordentlichen Maßnahmen vorzugehen.

Den Anfang eines *speziellen* Staatsausnahmerechtes bildete die *Königl. Zirkularverfügung* vom 30. 12. 1798. Sie bestimmte, daß die Zivilbehörden bei Aufruhr Militär requirieren sollten. Ob diese Zirkularverfügung in Anlehnung an die dieselbe Materie regelnde französische loi martiale vom Jahre 1889 entstanden ist, dürfte sich kaum mehr feststellen lassen. Schon völlig französischen Einfluß verrät aber ein *Publikandum* aus dem Jahre 1809, das die Erklärung des Belagerungszustandes für Festungen mit einem Uebergang „sämtlicher Autoritäten" auf den Militärbefehlshaber und die Errichtung außerordentlicher Gerichte vorsah. Der Belagerungszustand war wie in Frankreich zunächst nur gegen den äußeren Feind gedacht. Für die preußischen linksrheinischen Gebiete wurde das Napoleonische Detret vom 24. 12. 1811, das ja, wie schon erwähnt wurde, eine Anwendung des Belagerungszustandes auch gegen den inneren Feind vorsah, von Bedeutung. Zeitlich folgt dann in Preußen das *Gesetz über den Waffengebrauch vom Jahre 1837* und das *Militärstrafgesetzbuch*, das in § 9 der Einleitung erklärte, daß bestimmte Bestimmungen nicht nur im Kriege, sondern auch für einen in Friedenszeiten ausdrücklich erklärten Ausnahmezustand gelten sollten. Als im Jahre 1848 als erstes Grundrecht der Preußen das *Gesetz über die persönliche Freiheit* normiert wurde, durch das die Freiheit der Person und die Unverletzlichkeit der Wohnung garantiert wurde, sah man im § 8 dieses Gesetzes die Möglichkeit einer Suspension vor. Und von diesem Zeitpunkt an blieb auch die Suspension bestimmter Grundsrechtsnormen nach dem französischen Vorbild ein wesentliches Mittel des Ausnahmerechts. Der „Entwurf eines Verfassungsgesetzes für den preußischen Staat" vom Jahre 1848 normierte in seinem Art. 84 die Suspensionsbefugnis bestimmter Verfassungsartikel im Falle der Staatsnot. Als am 12. 11. 1848 auf allerhöchsten Erlaß der Belagerungszustand über Berlin verhängt wurde, konnte diese Maßnahme, für die es keine gesetzliche Grundlage gab das Publikandum von 1809 beschränkte die Erklärung des Kriegszustandes ja nur auf Kriegszeiten nur mit allge-

meinen Erwägungen als notwendiges Mittel in der schwierigen Lage der Regierung begründet werden.[1] Die oktroyierte Verfassung vom 5. 12. 1848 gab in ihrem Art. 110 für den Fall eines Krieges oder Aufruhrs das Recht zur Suspension einzelner Grundrechte.

Auf Grund des Art. 105 dieser Verfassung, der ein Notverordnungsrecht der Krone vorsah, wurde die Kgl. Verordnung vom 10. Mai 1849 nebst Deklaration vom 4. Juli erlassen. In den Motiven[2]) wurde auf die Unzulänglichkeit des bisherigen Ausnahmerechts hingewiesen und die wesentlichste Maßnahme der neuen Verordnung, der Uebergang der vollziehenden Gewalt nach Erklärung des Belagerungszustandes auf die Militärbefehlshaber, damit begründet, daß bei Angriffen gegen die Staatsgewalt eine Konzentration der Kräfte erforderlich sei. Um die Aktionsfähigkeit der Militärbefehlshaber zu steigern, wurde die Möglichkeit der Suspension von bestimmten Verfassungsartikeln vorgesehen. Damit wurde also nach dem Muster des Napoleonischen Dekrets von 1811 für den Fall des Krieges oder Aufruhrs eine Militärdiktatur in das preußische Staatsrecht eingeführt. Gleichzeitig übernahm die Verordnung ebenfalls nach französischem Vorbilde die Suspension von Verfassungsgesetzen. Diese Verordnung wurde später als „eine provisorisch von Uns erlassene Verordnung", zugleich als Entwurf des in Art. 111 der Preußischen Verfassungsurkunde" den Kammern vorgelegt. Es kam zu einer lebhaften Debatte. Als Erkenntnis blieb, daß man in bestimmten Ausnahmefällen zur Abwehr einer dem Staate, zumindestens der Staatsform, drohenden Gefahr eine vom Normalzustande abweichende Regelung der staatlichen Gewalt eintreten lassen müsse. Die Verordnung wurde daher schließlich von der Mehrheit gutgeheißen und am 4. Juni 1851 als Gesetz über den Belagerungszustand neu publiziert. Dieses Gesetz blieb, wie noch nachzuweisen sein wird, für die Regelung des Ausnahmerechts in ganz Deutschland mit der Ausnahme von Bayern bis 1918 maßgebend.

Die Verfassungen deutscher Länder vor 1848 kannten kein Ausnahmerecht nach französischem Muster. In einigen, so in der Verfassung von Württemberg vom Jahre 1819, von Baden vom Jahre 1818 und von Hessen vom Jahre 1820 wurde bestimmt, daß der König in dringenden Fällen der Not das zur Sicherheit

[1]) Sten. Berichte der I. pr. Kammer Band I 1849 S. 68
[2]) Drucks. der II. pr. Kammer Nr. 74.

des Staates Erforderliche ohne ständische Mitwirkung tun dürfe.[1] Hier handelt es sich um eine Generalermächtigung, die dem Monarchen sowohl ein Recht zum Erlaß von Ausnahmemaßregeln als auch zum Erlaß von Notverordnungen gab.[2] Für Württemberg vertrat Mohl[3] später die Ansicht, daß der König auf Grund dieser Verfassungsnorm auch zur Verhängung des Belagerungszustandes, also zur Errichtung einer Militärdiktatur, berechtigt gewesen sei.

Die erste gewissermaßen reichsrechtliche Regelung eines Ausnahmerechts findet sich in der freilich nur völkerrechtlichen Vertragscharakter tragenden Wiener Schlußakte von 1820, wo festgestellt wurde, daß bei Unruhen in einem Vertragsstaate, die bedrohlichen Charakter anzunehmen drohen, der Bundesversammlung von sich aus die Möglichkeit zum Eingreifen gegeben sei.[4] Auch die Frankfurter Verfassung vom 28. 9. 1849 und die Erfurter Unionsverfassung von 1850 normierten ein Ausnahmerecht.

Die Bundesverfassung des Norddeutschen Bundes folgte völlig dem preußischen und damit auch dem französischen Vorbilde. Sie bestimmte in ihrem Artikel 68: Der Bundesfeldherr kann, wenn die öffentliche Sicherheit in dem Bundesgebiet bedroht ist, einen jeden Teil desselben in den Kriegszustand erklären. Bis zum Erlaß eines die Voraussetzungen, die Form der Verkündigung und die Wirkungen einer solchen Erklärung regelnden Bundesgesetze gelten dafür die Vorschriften der preußischen Gesetze vom 4. Juni 1851".

Dieser Artikel ist dann mit der einzigen formellen Aenderung, daß das Wort „Bundesfeldherr" durch Kaiser und „Bundesgesetz" durch „Reichsgesetz" ersetzt wurden, in die Reichsverfassung von 1871 übergegangen. Da das preußische Gesetz über den Belagerungszustand (zunächst als Zwischengesetz) rezipiert wurde, bedeutete die Bezeichnung dieses Rechtsinstituts mit Kriegszustand dem Ausdruck Belagerungszustand gegenüber inhaltlich keine Aenderung.[5]

So bildeten im Reich Art. 68 der Reichsverfassung und das preußische Gesetz über den Belagerungszustand

---

[1] Spiegel: Kaiserl. Verordnungen S. 401.
[2] Hatschek: Staatsrecht B. II. S. 163.
[3] Mohl: Das Staatsrecht Württembergs B. II S. 51.
[4] Elze: Staatsausnahmerecht S. 18. Zöpfl: Gemeines Staatsrecht I S. 103.
[5] Haldy: Belagerungszustand S. 12.

von 1851 — ein diese Materie regelndes Reichsgesetz ist niemals ergangen — die Quellen des Ausnahmerechts. In Bayern galt das preußische Gesetz allerdings nicht. Das Bayrische Recht kannte als Institut des Ausnahmerechts, wie schon erwähnt wurde, nur das Standrecht. Im Jahre 1912 wurde ein bayrisches Kriegszustandsgesetz erlassen, das aber die wesentlichste Bestimmung des preußischen Gesetzes, den Uebergang der vollziehenden Gewalt auf den Militärbefehlshaber, nicht kannte. Erst eine Verordnung vom 31. Juli 1914 stellte die Rechtsgleichheit mit dem übrigen Reichsrechte her.

Das Recht zur Verhängung des Kriegszustandes stand nach Art. 68 der Reichsverfassung dem Kaiser zu. An diese Bestimmung schloß sich insoweit eine lebhafte Kontroverse, als man im Schrifttum und in der Praxis lange der Ansicht [1]) war, daß daneben noch die landesgesetzlichen Bestimmungen über den Belagerungszustand in den einzelnen Ländern weiter in Geltung blieben, daß es sich in Art. 68 also nicht um ein ausschließliches Recht zur Verhängung des Kriegszustandes handelte. Nach dieser Ansicht hatten auch nach 1871 die preußischen Organe, also das Staatsministerium und die obersten Militärbefehlshaber bei Aufruhr und im Kriegsfalle im bedrohten oder besetzten Gebiet die Festungskommandanten und die Kommandierenden Generäle weiter das Recht, den Belagerungszustand zu verhängen. Dieser Auffassung wurde vor allem von Laband [2]) und Haldy [3]) entgegengehalten, daß die Erklärung in den Kriegszustand einen Ausfluß der Kommandogewalt des Kaisers darstellte. Der Sinn des Art. 68 ginge dahin, daß im Falle der Not die Polizeihoheit der Militärhoheit zu weichen habe. Zur Begründung dieser Ansicht wies Haldy darauf hin, und zwar mit Recht, daß der Belagerungszustand zunächst ein rein militärisches gegen den äußeren Feind gerichtetes Institut gewesen sei. Der militärische Charakter des Rechtsinstituts sei beibehalten worden. Es handele sich in Art. 68 um eine ausgesprochene Militärdiktatur, deren alleiniger oberster Träger der Kaiser sei. Und zwar handle es sich bei der Erklärung in den Kriegszustand um einen nur dem Kaiser als dem obersten Kriegsherrn zustehenden Akt der Kommandogewalt. Für diese Auffassung spricht vor allem die ursprüngliche Fassung des Art. 68 in der Verfassung des Norddeutschen Bundes. Dort hieß

---

[1]) Nachweise bei Haldy Belagerungszustand Seite 17.
[2]) Laband: Staatsrecht Band IV S. 40.
[3]) Haldy: a. a. O. S. 21.

es ausdrücklich, daß die Verhängung des Kriegszustandes dem „Bundesfeldherrn" zustehen sollte. Demnach ist also Labands und Haldys Ansicht voll zuzustimmen: „Daß im ganzen Reiche nur ein Subjekt der Befugnis zur Verhängung des Kriegszustandes getreten war an die Stelle von vielen". [1])

Geht man nun auf die Ausnahmerechtsbestimmungen des Kaiserreiches im einzelnen ein, so ist vor allem noch einmal auf das wesentlichste Merkmal dieses Rechtsinstituts hinzuweisen, auf den ipso iure-Uebergang der vollziehenden Gewalt nach der formgerechten Erklärung in den Kriegszustand. Mit diesem Zeitpunkt erhielten also die Militärbefehlshaber in ihrem Gebiete das Recht, auf dem Gebiete der inneren Verwaltung mit Verordnungen, Verfügungen und Maßnahmen tatsächlicher Art vorzugehen. Ihrem eigenen Ermessen war in dem Gebrauch dieser Macht ein weiter Spielraum gelassen. Unabhängig vom Parlament konnten sie ein straffes Regiment führen. Allerdings waren sie für alle Maßnahmen nach § 4 II des Belagerungszustandsgesetzes persönlich verantwortlich.

Im freien Ermessen des Kaisers — und deshalb erschien er auch als der eigentliche Herr des Kriegszustandes — stand es, festzustellen, wann die Voraussetzungen zur Verhängung des Kriegszustandes gegeben waren. Der Art. 68 stellte als Voraussetzung eine Bedrohung der öffentlichen Sicherheit in dem Bundesgebiet auf. Das Nähere gab das preußische Belagerungszustandsgesetz an. Demnach konnte der Kriegszustand bei Krieg oder Aufruhr verhängt werden. Eine Delegation des Rechts zur Verhängung des Kriegszustandes war nicht anders als bei allen übrigen Akten der Kommandogewalt des Kaisers unmöglich. [2])

Neben dem Uebergang der vollziehenden Gewalt auf die Militärbefehlshaber war die Möglichkeit der Suspension einzelner Grundrechte der Verfassung das wesentlichste Merkmal des Belagerungszustandes nach dem Belagerungszustandsgesetz von 1851. Der Zweck dieser Suspension ergibt sich aus den vorangegangenen Erörterungen der geschichtlichen Entwicklung des Ausnahmerechts. Sie sollte dem Träger der Diktatur die Möglichkeit geben, sich über die Schranken, die im Rechtsstaat dem Bürger im Normalzustande des Staates eine persönliche Freiheitssphäre garantieren und die Verwaltung dem sogenannten Vorbehalte des Gesetzes unter-

[1]) Haldy: a. a. O. S. 38.
[2]) Hänel: Staatsrecht Band I S. 444.

werfen, im Interesse seiner besonderen Aufgaben hinwegzusetzen. Nun waren freilich die meisten Artikel der preußischen Verfassung die, „die Rechte der Preußen" enthielten, durch reichsrechtliche Spezialgesetze abgelöst worden. Man nahm daher an, daß nun suspendierbar waren: „Die an Stelle der Artikel der preußischen Verfassungsurkunde getretenen Reichsgesetze". [1])

Der § 16 des Belagerungszustandsgesetzes sah auch noch die Möglichkeit, ohne Erklärung in den Belagerungszustand Grundrechte zu suspendieren vor, um noch ein zweites Mittel, dringender Gefahr zu begegnen, bei der Hand zu haben. Dabei handelt es sich aber um eine reine Regierungsmaßnahme, die mit dem Institut des Belagerungszustandes in keinem direkten Zusammenhange stand. Diese von dem Belagerungszustand gelöste Sondermöglichkeit einer Grundrechtssuspension ist daher auch nicht in das Reichsrecht übergegangen. Sie blieb eine auf Preußen beschränkte Staatsnotrechtsmaßnahme, die ohne wesentliche Bedeutung war.

Von den weiteren im Belagerungszustandsgesetz vorgesehenen Maßnahmen ist vor allem noch die fakultative Einrichtung von Kriegsgerichten und die Aufstellung besonderer und Verschärfung bestimmter allgemeiner Strafnormen für die Dauer eines Kriegszustandes zu erwähnen.

So stellte das Institut des Kriegszustandes in dem Kaiserreiche seinem Wesen nach eine straffe Militärdiktatur dar.

Was im alten Rom zum Wesen der Diktatur gehörte, findet sich bei dem modernen Rechtsinstitut, wenn auch in äußerlich veränderter Form, wieder. Für eine besondere Aufgabe die Ueberwindung des Staatsnotstandes wird verfassungsmäßig eine sonst ungewöhnliche Konzentration der Gewalt vorgesehen. Die Befugnisse der Träger dieser Ausnahmestellung werden weit über die Grenzen der normalen Staatstätigkeit hinaus erweitert, um der Diktatur ein durch ihre Aufgabe bedingtes rasches und durchgreifendes Vorgehen zu ermöglichen. Diese Merkmale berechtigen zu der auch dem äußeren Charakter dieses Rechtsinstituts des normierten Staatsnotrechts entsprechenden Bezeichnung als „Militärdiktatur", die zwar offiziell in dem Gesetze nicht zu finden ist, aber in der Literatur allgemein angewandt wurde. [2])

[1]) Haldy: a. a. O. S. 58.
[2]) Laband: Staatsrecht IV S. 43. Haldy: a. a. O. S. 63 Strupp: Kriegszustandsrecht S. 35.

Der rein militärische Charakter ergab sich aus der Entwicklung des Rechtsinstituts, das zunächst gegen den äußeren Feind gerichtet war und die Rechtsverhältnisse in der vom Feinde umzingelten Festung zum Gegenstand hatte. Wenn man später auch die Militärdiktatur in der Form des Kriegszustandes im Innern zur Ueberwindung des Staatsnotstandes herangezogen hat, und zu dem wesentlichsten Mittel des Staatsausnahmerechtes machte, so mag diese Regelung zur Zeit ihrer Normierung angebracht und zweckmäßig gewesen sein. Aber von 1871 an bis zum Jahre 1914 hat sich die Staatsnotstandsgesetzgebung in Deutschland nicht weiter entwickelt. Der Kriegszustand wurde überdies wegen seiner tief in das Rechtsleben einschneidenden Wirkungen nur in ganz vereinzelten Fällen angewandt. Von 1885 an bis zum Jahre 1914 überhaupt nicht mehr. Und als er dann mit Beginn des Weltkrieges über ganz Deutschland verhängt wurde, zeigte sich bald, daß dieses Rechtsinstitut von der Zeit überholt worden war. Der Militärdiktatur, die während des Krieges das innendeutsche Staatsleben in weitem Maße beherrschte, fehlte auf Grund der veralteten Gesetzgebung, auf der sie beruhte, die Anpassungsfähigkeit an die Anforderungen des modernen Staatslebens. Das ganze System war zu starr und zeigte sich vor allem den Anforderungen des Wirtschaftslebens, das im modernen Staate eine so bedeutende Stellung einnimmt, nicht gewachsen.[1]) Die Angriffe gegen die Militärdiktatur richteten sich zum großen Teil vor allem auch gegen die Unabhängigkeit der einzelnen Militärbefehlshaber von einander. Da es jedem Militärbefehlshaber möglich war, auf Grund des § 9b des Belagerungszustandsgesetzes Rechtsnormen von ausgedehnter Wirkung zu erlassen, kam es zu einer bedauerlichen Zersplitterung des Rechts, die berechtigte Forderungen nach einer stärkeren Zentralisation des Ausnahmerechts laut werden ließ. Außerdem wurde die Militärdiktatur von den linksgerichteten Parteien deshalb bekämpft, weil sie große Gebiete der Staatstätigkeit jeder parlamentarischen Kontrolle entzog.

Die Oktobergesetzgebung des Jahres 1918 versuchte eine Neuordnung. Es sollte eine Zentralisation erreicht werden und dem Parlament, gemäß dem ganzen Charakter dieser Gesetzgebung, auch den Trägern der Militärdiktatur gegenüber bestimmte Kontrollrechte eingeräumt werden. Vor allem war man bestrebt, das Institut

1) Friedmann: Ausnahmezustand S. 31. Hermann: Ausnahmezustand S. 39.

seines rein militärischen Charakters zu entkleiden.[1]) In der kaiserlichen Verordnung vom 15. 10. 1918 und in der allerhöchsten Order desselben Tages wurde bestimmt, daß der Oberbefehlshaber Anordnungen mit verbindlicher Kraft für die Militärbefehlshaber treffen sollte, daß alle seine Anordnungen das Einverständnis des Reichskanzlers nötig hatten und daß die Militärbefehlshaber ihre Befugnisse nur noch unter Mitwirkung bestimmter von den Landesbehörden benannter Verwaltungsstellen ausüben durften.

Die Revolutionsgewalthaber haben am 12. 11. 1918 den Kriegszustand aufgehoben. In den Kreisen der Revolutionsträger hatte man in der Militärdiktatur von jeher ein besonders verhaßtes Machtmittel des herrschenden Regimes gesehen.

Das Gesetz über den Belagerungszustand blieb zunächst[2]) bestehen. Bald zeigte sich, daß die neue Staatsgewalt gerade in den ersten Monaten ihres Bestehens ohne die Diktatur nicht auszukommen vermochte. In Ermangelung eines besseren mußte wiederholt auf das so wenig beliebte Mittel des Kriegszustandes zurückgegriffen werden. Bei der Erklärung des Kriegszustandes wurde in dieser Zeit allerdings nicht auf die an sich noch geltenden gesetzlichen Bestimmungen Bezug genommen.

D III.

Die Weimarer Reichsverfassung vom 11. 8. 1919 hat die Diktatur als Rechtsinstitut in einer Art normiert, die nicht nur für Deutschland, sondern ganz allgemein ein *staatsrechtliches Novum* darstellt. Das neue Staatsgrundgesetz hat sich nämlich in der Ausgestaltung des Staatsnotrechts völlig von dem französischen Vorbilde frei gemacht und eigene Wege beschritten. Der rein militärische Charakter der Diktatur wurde beseitigt. Darin liegt der wesentlichste Unterschied zwischen dem heutigen und dem früheren Ausnahmerecht, das den Anforderungen des modernen Staatslebens wegen seiner zu starren Form nicht mehr gerecht zu werden vermochte. Dazu kommt, daß der Versailler Friedensvertrag dem deutschen Reiche seine Stellung als starke Militärmacht genommen hat und damit die Voraussetzungen der Militärdiktatur des früheren Staatsausnahmerechts.

Andererseits mußte aber, da vor allem für die ersten Verfassungsjahre schwere innere Wirren und Kämpfe um den Bestand der neuen Staatsform zu er-

---

1) Schäfer: Der Ausnahmezustand S. 11 ff.
2) Gmelin: Handbuch der Politik S. 158.

warten waren, eine sehr durchgreifende Regelung der außerordentlichen Maßnahmen zur Ueberwindung eines Staatsnotstandes geschaffen werden. Aus diesen staatspolitischen Erwägungen heraus ist die verfassungsmäßige Diktatur des Art. 48 Abs. II—V entstanden, der lautet:

„Der Reichspräsident kann, wenn im Deutschen Reiche die öffentliche Sicherheit und Ordnung erheblich gestört oder gefährdet wird, die zur Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung nötigen Maßnahmen treffen, erforderlichenfalls mit Hilfe der bewaffneten Macht einschreiten. Zu diesem Zwecke darf er vorübergehend die in den Artikeln 114, 115, 117, 118, 123, 124 und 153 festgesetzten Grundrechte ganz oder zum Teil außer Kraft setzen.

Von allen gemäß Abs. I oder Abs. II dieses Artikels getroffenen Maßnahmen hat der Reichspräsident unverzüglich dem Reichstag Kenntnis zu geben. Die Maßnahmen sind auf Verlangen des Reichstages außer Kraft zu setzen.

Bei Gefahr im Verzuge kann die Landesregierung für ihr Gebiet einstweilige Maßnahmen der in Abs. II bezeichneten Art treffen. Die Maßnahmen sind auf Verlangen des Reichspräsidenten oder des Reichstages außer Kraft zu setzen.

Das Nähere bestimmt ein Reichsgesetz".

Durch diese Regelung sind alle das Staatsausnahmerecht behandelnden Normen des Kaiserreiches beseitigt, das Belagerungszustandsgesetz von 1851 nicht anders als die Neuordnung vom Oktober 1918.[1]) Den Forderungen nach einer straffen Zentralisation im Staatsnotstande wurde stattgegeben. Der Reichspräsident ist nun der Träger der einheitlichen Reichsdiktaturgewalt. Die Befugnisse der Landesregierungen, bei Gefahr im Verzuge mit einstweiligen Maßnahmen vorzugehen, lassen die alleinige Diktaturgewalt des Reichspräsidenten unberührt. Aus der Bestimmung, daß ihre provisorischen Maßnahmen auf Verlangen des Reichspräsidenten außer Kraft zu setzen sind, ergibt sich, daß die Landesregierungen in der Ausübung dieses Ausnahmerechts nur als „reichsverfassungsmäßige Delegatare des Reichspräsidenten"[2]) handeln.

Die Diktatur des Artikels 48 erinnert in ihrer Ausgestaltung weniger an den französischen Typ der Militärdiktatur, als vielmehr an die sogenannte „Quasidiktatur" des jüngeren römischen Staatsrechts. Wie

[1]) Anschütz: Reichsverfassung S. 170.
[2]) Hatschek: Staatsrecht II. S. 178.

damals im republikanischen Rom die Konsuln im Falle der Not mit außerordentlichen Vollmachten versehen wurden, so hat man auch in der Weimarer Verfassung dem Staatsoberhaupt für den Ausnahmefall besondere Befugnisse eingeräumt. Nur insofern unterscheidet sich die Diktaturgewalt des Reichspräsidenten von der Quasidiktatur des späteren römischen Rechts, als der Reichspräsident heut von sich aus mit Diktaturmaßnahmen vorgehen kann, während es in Rom eines Senatsbeschlusses bedurfte, um den Konsuln außerordentliche Maßnahmen möglich zu machen.

Ihrem Inhalt nach ist die Diktaturgewalt des Reichspräsidenten sehr weitgehend. Sie gibt dem Reichspräsidenten für den Fall der Not Machtbefugnisse, wie sie in so hohem Umfange unter der Herrschaft des alten Rechts weder dem Kaiser noch dem Bundesrat zugestanden haben.[1]) Die Regelung, die Art. 48 für den Ausnahmezustand des Staates vorsieht, entsprach der Situation am Anfang der Republik. Den Angriffen gegen die neue Staatsform, die in den ersten Verfassungsjahren zu erwarten waren, mußten ausgedehnte Machtmittel der Regierung für den Fall eines Regierungsnotstandes gegenübergestellt werden. Vor allem galt es für den Fall der damit verbundenen inneren Unruhen eine starke Konzentration der Staatsgewalt vorzusehen, um das Reich vor einer rechtlosen Anarchie zu bewahren.

Um dies zu erreichen, hat man in der Verfassung selbst den Umfang der Diktaturmaßnahmen nicht eingehend umgrenzt, sondern die nähere Regelung einem Ausführungsgesetz vorbehalten, bis zu dessen Erlaß dem Reichspräsidenten ein besonders weiter Spielraum gelassen werden sollte. Bei dieser für die ersten Jahre der Republik gedachten provisorischen Regelung der Diktaturgewalt des Reichspräsidenten ist es bis heut geblieben. Eine abgeschlossene Normierung des Ausnahmerechts liegt also noch nicht vor.[2]) In der Theorie hat über den Umfang der Diktaturbefugnisse des Reichspräsidenten mit dem Inkrafttreten der Weimarer Verfassung eine lebhafte Erörterung eingesetzt. Dabei wurde immer wieder versucht, durch eine Interpretation der fragmentarischen Regelung im Art. 48 die Grenzen der Diktaturgewalt zu bestimmen. Anregung zu dieser literarischen Diskussion gab die ausgedehnte Anwendung der Diktaturmaßnahmen in den Nachkriegsjahren. Das

[1]) Graf zu Dohna: J. W. 1921, S. 1431.
[2]) Schmitt: Die Diktatur S. 234.

Hauptproblem dieser Debatte stellt die Frage dar, inwieweit den Diktaturmaßnahmen durch die Verfassungsnormen Schranken gesetzt werden. Einig ist man sich darüber, daß direkte Verfassungsänderungen mit Hilfe des Artikels 48 nicht vorgenommen werden können. Das ergibt der eindeutige Sinn der Diktaturmaßnahmen. Sie sind nur als vorübergehende Anordnungen gedacht und müssen aufgehoben werden, wenn ihr Zweck die Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung erreicht ist. Eine Verfassungsänderung aber schafft Dauerrecht. Außerdem ist es doch gerade Aufgabe des Reichspräsidenten auf Grund der verfassungsmäßig normierten Diktaturgewalt die Verfassung in ihrem Bestande zu sichern. Das kann aber niemals durch eine Aenderung der Reichsverfassung erreicht werden.[1])

Ist man in der Verneinung der Möglichkeit einer direkten Verfassungsänderung mit Hilfe des Art. 48 auch einer Ansicht, so gehen die Meinungen über die Frage, wieweit der Reichspräsident als Diktator die Reichsverfassung durchbrechen, d. h. im Einzelfall ignorieren dürfe, ohne den bestimmten Artikel aufzuheben oder zu suspendieren, weit auseinander. Bis 1924 herrschte eine kaum bestrittene Auffassung, die man mit Richard Grau, ihrem gründlichsten Verfechter, am besten kurz als „Unantastbarkeitslehre“ [2]) bezeichnet. Sie geht davon aus, daß „die Bezeichnung der sieben Grundrechte in Art. 48 die rechtliche Natur einer limitativen (nicht exemplifikativen) Aufzählung habe“ [3]) und damit für die übrige Reichsverfassung außerhalb der in Art. 48 selbst vorgenommenen außerordentlichen Zuständigkeitsverteilung und der sieben suspendierbaren Grundrechte eine grundsätzliche Unversehrtheit ausgesprochen werde. Neben Grau haben sich noch folgende Autoren als Anhänger der Unantastbarkeitslehre bekannt:[4]) Anschütz, Kronheimer, Preuß, Nawiasky, Stier-Somlo, Graf zu Dohna, Strupp, Hatschek, Meißner,

---

[1]) Brecht: Verwaltungsgesetze S. 46. Anschütz: Reichsverfassung S. 173. Gmelin: Handwörterbuch S. 459. Grau: Diktatur S. 50. Hatschek: Staatsrecht II S. 173. R. G. Str. B. 56 S. 163.

[2]) Grau: Seckelgedächtnisschrift S. 435.

[3]) Anschütz: Reichsverfassung S. 174.

[4]) Anschütz: Reichsverfassung S. 174. Kronheimer: Arch. ö. R. N. F. Band 7 S. 307. Preuß: Z. f. Politik Band 13 S. 105. Nawiasky: Arch. ö. R. N. F. Band 9 S. 21. Stier-Somlo: Staatsrecht I S. 677. Graf zu Dohna: J. W. 1921 S. 1429. Strupp: Arch ö. R. N. F. Band 5 S. 182. Hatschek: Staatsrecht II 173. Meißner: Staatsrecht S. 148.

weiter das Reichsgericht,[1] der Bayrische Staatsgerichtshof[2] und das Oberlandesgericht Darmstadt.[3] Auch die Reichsregierung hat wiederholt diese Auffassung vertreten. Im Gegensatz zu der Unantastbarkeitslehre behaupten die Professoren Schmitt und Jacobi[4] die Möglichkeit weiterer Verfassungsdurchbrechungen. Nach ihrer Ansicht handle es sich im Art. 48 um zwei streng von einander zu unterscheidende Befugnisse. Einmal um die in Satz 1 ausgesprochene Ermächtigung, die zur Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung nötigen Maßnahmen zu treffen und außerdem um die in Satz 2 enthaltene Befugnis, die sieben Grundrechte außer Kraft zu setzen.[5]

Schmitt und Jacobi vertreten nun die Ansicht, daß nur für die direkte Außerkraftsetzung die Aufzählung in der Reichsverfassung die Schranke bilde, für andere die Verfassung berührende Maßnahmen, die nur eine Durchbrechung im Einzelfall darstellen, gäbe es diese Schranke nicht. Dieser Argumentation kann man aber nicht folgen. Der Wortlaut des Artikels 48 ergibt eindeutig, daß die Außerkraftsetzung von Grundrechten keine besondere zweite, sondern auch nur eine der übrigen möglichen Maßnahmen ist. Damit entfällt die Grundlage der Argumentation von Schmitt und Jacobi. Die Suspendierbarkeit der sieben in Art. 48 aufgezählten Grundrechte kann nur den Sinn haben, daß die übrige Reichsverfassung unangetastet bleiben soll.

Aber selbst wenn man damit der Auffassung der der Unantastbarkeitslehre folgt, bleiben vor dem Erlaß des Ausführungsgesetzes so viele Zweifel, daß man mit einer Resolution des deutschen Juristentages 1924, die besagt: „Der Erlaß des in Artikel 48 Abs. V angekündigten Reichsgesetzes kann ohne schweren Gefahren für den Bestand der verfassungsmäßigen Rechtsordnung nicht verzögert werden", die abschließende Regelung des Staatsausnahmerechts herbeiwünschen muß.

Was die heutige Diktaturgewalt von der Regelung des Ausnahmerechts im früheren Recht unterscheidet, ist neben der Entmilitarisierung des ganzen Rechtsinstituts vor allem die Tatsache, daß es heut keinen direkten Ausnahmezustand, der formell verkündet wird, und den

---

[1] RGSt. B. 56, 166; 56, 420; 58, 270.
[2] Zeitschr. f. Rechtspflege in Bayern 1924, 58.
[3] J. W. 1925 1034.
[4] Schmitt: Diktatur. Jacobi: Verhandlungen.
[5] Schmitt: Diktatur S. 228.

ipso jure-Uebergang der vollziehenden Gewalt mit sich bringt, mehr gibt. Insoweit ist heut die Stellung des Bürgers unsicherer geworden; denn er muß heut, ohne daß eine vorherige Ankündigung, wie früher die Erklärung des Kriegszustandes, erfolgt, jederzeit auf tief in seine persönliche Freiheitssphäre einschneidenden Diktaturmaßnahmen gefaßt sein.[1]) Ein weiterer Unterschied von dem früheren Recht besteht darin, daß heut nicht nur Krieg oder Aufruhr, sondern auch jede andere Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung Ausnahmemaßnahmen zulassen.

Zu den umstrittensten Problemen des Art. 48 gehört auch die Frage, wieweit der Reichspräsident die ihm in diesem Artikel gegebenen diktatorischen Befugnisse delegieren dürfe. Dazu ist zu sagen, daß eine allgemeine Delegation der Diktaturgewalt ausgeschlossen bleiben muß. Dafür spricht der tiefere Sinn des Art. 48 der so weitgehende Machtmittel in die Hand des Staatsoberhauptes gelegt hat und nur ihn zum Hüter der Ordnung in der Zeit der Not bestellt hat. Er ist demnach alleinige Aufgabe des Reichspräsidenten als Träger der Diktaturgewalt festzustellen, ob die Voraussetzungen gegeben sind.[2]) Schon im Kaiserreiche wurde unbestritten angenommen, daß die Erklärung des Kriegszustandes eine undelegierbare Aufgabe des Kaisers sei.[3]) Umsomehr ist heut, bei der Tendenz nach einer straffen Zentralisation der Ausnahmerechtsbefugnisse daran festzuhalten, daß der Träger der Diktaturgewalt allein zur Feststellung, daß die Voraussetzungen zu einem Einsatz für ein Eingreifen auf Grund und mit Hilfe des Art. 48 des Ausnahmerechts vorliegen, befugt ist. Ebensowenig ist eine Delegation der Suspensionsbefugnis anzuerkennen.[4]) Als eine erlaubte Maßnahme dagegen muß die Uebertragung einzelner Aufgaben oder der gesamten vollziehenden Gewalt in einem bestimmten Gebiete auf einen besonderen Kommissar, den der Reichspräsident mit allgemeinen Anweisungen versieht, angesehen werden.[5]) Dann stellt die Delegation nur eine der durch Art. 48 erlaubten Maßnahmen dar. Der Reichspräsident wird

---

[1]) Grau: Diktaturgewalt S. 20. Dagefördе: Diktatur des R.P. S. 17.

[2]) Häntzschel: Zeitschrift ö. Recht B. 5 S. 213. Lobe: D. J. Z. 1922 S. 463. Schwalb: D. J. Z. 1924 S. 697. RGStr. 56, 161.

[3]) Hänel: Staatsrecht S 444. Haldy: Belagerungszustand S. 52.

[4]) Häntzschel: Zeitschr. ö. R. B. 5. S. 213. Gmelin: Handwörterbuch S. 457.

[5]) Schwalb: D. J. Z. 1924 S. 697. Meitzner: Staatsrecht S. 148. RGStr. B. 56, 164.

aber durch eine vorgenommene Delegation nicht seiner Verantwortung für alle auf Grund des Art. 48 vorgenommenen Anordnungen dieser Delegatare enthoben.[1])

Ebenso wird man eine Delegation des Verordnungsrechts des Art. 48 anerkennen müssen.[2])

Was die heutige Regelung des Ausnahmerechts besonders als Diktaturgewalt erscheinen läßt, ist der weite Spielraum, den Art. 48 dem freien Ermessen des Reichspräsidenten gelassen hat. Der Kaiser durfte nur bei Krieg und Aufruhr den Kriegszustand erklären, der Reichspräsident dagegen kann, wie schon erwähnt, bei jeder erheblichen Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung mit Diktaturmaßnahmen vorgehen. Ebenso ist in sein freies pflichtmäßiges Ermessen gestellt, die Art der von ihm für geeignet befundenen Maßnahmen zur Ueberwindung des Staatsnotstandes zu wählen. Diese Ermessensfragen sind dem richterlichen Prüfungsrecht im Einzelfall so gut wie völlig entrückt. Während ihm die Prüfung der Rechtmäßigkeit von Diktaturanordnungen, d. h. ihrer Uebereinstimmung mit der Reichsverfassung, zugestanden werden muß, entfällt jede Prüfung darauf, ob die Voraussetzungen für ein Eingreifen mit Hilfe des Art. 48 vorlagen.[3]) Ebenso steht dem Richter ein Prüfungsrecht darüber, ob der Reichspräsident im Einzelfall eine zweckmäßige Maßnahme getroffen hat, nicht zu.[4]) Nur wenn nicht pflichtmäßiges Ermessen, sondern ganz offensichtlich Willkür zu dem Erlaß der Anordnungen geführt haben, wird man in diesen Fällen eine Ungültigkeitserklärung durch den

---

[1]) Kronheimer: Arch. ö. R. NF. Band 7 S. 397. Oberlandesgericht Kiel: J. W. 1925 S. 1029. Graf zu Dohna: J. W. 1921 S. 1139. Lobe: DJZ. 1922 S. 463.

[2]) RGStr. 56, 167. Grau: Diktaturgewalt S. 113. Oberlandesgericht Kiel: JW. 1925 S. 1029.

[3]) Meißner: Staatsrecht S. 148. Grau: Diktaturgewalt S. 154. Piloty: J. W. 1924 S. 1804. Anschütz: Reichsverfassung S. 171. Nawiasky: Das Recht 1924 S. 465. Kronheimer: Annalen 1919/20 S. 51. Strupp: Arch. ö. R. R. F. 5 S. 195. Hatschek: Staatsrecht II. S. 172. RGStr. 56, 187; 58, 270; 59, 45; 57, 385. Entscheidungen des Reichsfinanzhofs B. 15 S. 167. Kammergericht: DJZ. 1925 S. 34. Oberlandesgericht Kiel: JW. 1925 S. 1029. Oberlandesgericht Darmstadt: JW. 1925 S. 1034.

[4]) Anschütz: Reichsverfassung S. 172. Meißner: Staatsrecht S. 148. Jacobi: Verhandlungen S. 122. Grau: Diktaturgewalt S. 122. Grau: Jur. Rundschau 1925 S. 87. Piloty: JW. 1924 S. 1804. Nawiasky: Recht 1924 S. 465. Schwalb: DJZ. 1924 S. 693. Thoma: DJZ. 1924 S. 654. RGStr. 59, 45. Kammergericht: DJZ. 1925 S. 346.

Richter, der inzidenter über die Gültigkeit einer Diktaturmaßnahme zu entscheiden hat, anerkennen müssen.[1])

Aber dem Gesamtcharakter unserer Reichsverfassung, die in dem Volk den Träger der Rechtsgewalt sieht, kann es kaum entsprechen, daß eine so starke Konzentration von Macht in einer Person, wie sie in Art. 48 vorgesehen ist, sich völlig ohne Kontrolle des Parlaments auswirkt. Die Aufgabe des Verfassungsgebers in dieser Richtung bestand nun darin, die Diktaturgewalt in das die Verfassung beherrschende parlamentarische System einzugliedern, ohne durch diese Eingliederung die Aktionsfähigkeit des Diktators zu vermindern. Diese parlamentarische Kontrolle wurde durch zwei „diktaturabschwächende demokratische Klauseln“[2]) erreicht, nämlich durch das Erfordernis der Gegenzeichnung aller Diktaturanordnungen durch einen Minister und der Kenntnisgabe aller Maßnahmen an den Reichstag, auf dessen Verlangen sie außer Kraft zu setzen sind.

So stellt sich die Diktaturgewalt des Reichspräsidenten, wenn man sie als ein Glied in der Entwicklung des Ausnahmerechts betrachtet, als völlig neuer Typ dar. Daß sich die Weimarer Verfassung von dem französischen Vorbilde frei gemacht hat, beruht weniger auf dem Wechsel der Staatsform als auf der Erkenntnis, daß das starre, wenig anpassungsfähige System des Kriegszustandes den Anforderungen des modernen Staatslebens nicht mehr gewachsen war, und daß die Diktatur als Rechtsinstitut vor allem einen einheitlichen Träger nötig hat.

In den ersten Jahren der Republik hat sich der neue Typ der verfassungsmäßig normierten Diktatur bewährt. Wenn das Vorgehen des Reichspräsidenten auf Grund des Art. 48 oft starker Kritik ausgesetzt war und in der Theorie eine so überaus zwiespältige Erörterung gefunden hat, so sprechen diese Tatsachen nicht gegen das Rechtsinstitut an sich. Sobald das in Art. 48 Abs. V verheißene Ausführungsgesetz die heut noch bestehende Rechtsunsicherheit beseitigen wird, wird auch der Streit in der Theorie über die Grenzen der Diktaturgewalt hinfällig werden.

Die Diktatur des Reichspräsidenten nach Artikel 48 der neuen Verfassung des Deutschen Reiches bildet den vorläufigen Abschluß der Entwicklung der Diktatur als

---

[1]) Grau: Jur. Rundschau 1925 S. 87. Poetzsch: Jahrb. ö. R. B. 13 S. 148. Häntzschel: DJZ. 1924 S. 325. RG. in JW. 1925, 164.

[2]) Hermann: Ausnahmezustand S. 103

Mittel zur Ueberwindung des Staatsnotstandes. Diese Art der Diktatur soll — um hier am Ende der Darstellung ihrer Entwicklung noch einmal einen kurzen Ueberblick zu geben — eine Verfassung gegen Angriffe schützen, die diese Verfassung selbst aufzuheben drohen. Sie ist also Mittel zum Zweck. Der Diktator hat eine bestimmte Aufgabe, den Schutz der Verfassung, zu erfüllen. Seine Macht leitet er aus der Verfassung selbst her. Insofern handelt es sich bei dieser Art der Diktatur also um ein verfassungsmäßig normiertes Rechtsinstitut.

E.

In den bisherigen Arbeiten über die Diktatur, vor allem über Art. 48 der Reichsverfassung, hat man aber der Terminologie Carl Schmitts folgend dafür nicht den hier gewählten Ausdruck „Diktatur als Rechtsinstitut" gebraucht, sondern die Bezeichnung „kommissarische Diktatur".

Schmitt hat in seinem Werke den kommissarischen Charakter der Diktatur als Mittel des Staatsausnahmerechts in sehr weitgehenden Ausführungen entwickelt. Er sieht darin ein so hervortretendes Wesensmerkmal dieser Diktaturart, daß er danach die Bezeichnung als kommissarische Diktatur gewählt hat. Daß die Diktatur in ihrem Wesen an die Kommission erinnert, der auch die außerordentliche Natur des Auftrags und die zeitliche Begrenzung eigentümlich sind, [1] haben schon Bodin und Machiavelli [2] in Bezug auf die Diktatur des älteren römischen Staatsrechts festgestellt. Es fragt sich nur, ob die Bezeichnung als kommissarische Diktatur wirklich der Unterschied, der diese Diktaturart von dem, was sonst noch als Diktatur im staatsrechtlich-politischen Sinne anzusehen ist, trennt, eindeutig genug erkennbar ist. Und das muß verneint werden.

Der kommissarischen Diktatur stellt Schmitt die souveräne gegenüber. Das Wesen dieser souveränen Diktatur liegt nach seiner Ansicht darin, daß sie sich „nicht auf eine bestehende, sondern herbeizuführende Verfassung beruft. Die souveräne Diktatur sieht in der gesamten bestehenden Ordnung den Zustand, den sie durch ihre Aktion beseitigen will. Sie suspendiert nicht eine bestehende Verfassung kraft eines in dieser begründeten, also verfassungsmäßigen Recht, sondern sucht einen Zustand zu schaffen, um eine Verfassung zu ermöglichen,

[1] Hintze: Der Kommissarius, Zeumerfestgabe.
[2] Bodin: Six livres S. 86, 265. Machiavelli: Discorsi S. 73, 74

die sie als wahre Verfassung ansieht". [1] Ihren Auftrag leite diese souveräne Diktatur von dem pouvoir constituant des Staatsvolkes her. Ihre Aufgabe sei es, die von dem pouvoir constituant geforderte Verfassung zu geben und dann abzutreten. Von den absoluten Monarchien unterscheide sie sich durch ihren Aktionscharakter. Der pouvoir constituant werde von den Repräsentanten des Volkes in einer Nationalversammlung ausgeübt. Diese nun sei daher bis zum Erlaß der neuen Verfassung Trägerin einer souveränen Diktatur. Aber auch schon die Diktatur der jeweiligen Revolutionsgewalthaber, die die alte von dem pouvoir constituant nicht mehr gebilligte Verfassung stürzen, sei als souveräne Diktatur zu bezeichnen, da die Revolutionäre in der bestehenden Ordnung ein Hindernis für die freie Ausübung des pouvoir constituant sehen, der sie durch den Umsturz den Weg frei machen wollen. [2]

Diesen Ausführungen Schmitts ist an sich beizupflichten. Seit Siégès versteht man unter dem pouvoir constituant das dem Staatsvolke innewohnende Urrecht, seine unveräußerliche Gewalt, sich selbst die Verfassung zu geben. [3] In dem pouvoir constituant zeigt sich die ursprüngliche Einheit der Staatsgewalt. Ihm stehen die einzelnen Gewalten als pouvoirs constitués gegenüber. [4] Die in der Nationalversammlung zusammengetretenen außerordentlichen Repräsentanten sind in ihrem Handeln völlig frei, also souverän. [5] Wenn Schmitt die Herrschaft einer derartigen Repräsentantenversammlung demnach als souveräne Diktatur bezeichnet, so mag diese gerechtfertigt erscheinen, da diese Versammlung eine starke Konzentration der Staatsgewalt vorübergehend zur Erfüllung einer bestimmten Aufgabe in sich vereinigt. Aber damit ist nur eine Einzelerscheinung der Diktatur bezeichnet, noch nicht ein umfassender Begriff für alle die Diktaturerscheinungen geschaffen, die der Diktatur als Rechtsinstitut, oder — wie Schmitt sie nennt — der kommissarischen Diktatur entgegengesetzt sind. Vor allem werden mit dieser Bezeichnung die verschiedenen Diktaturen der politischen Geschichte der Nachkriegszeit nicht erfaßt. Schon die Herrschaft der Revolutionsgewalten als souveräne, auf den pouvoir constituant sich berufende Diktatur zu

[1] Schmitt: Diktatur S. 137.
[2] Schmitt: Diktatur S. 145.
[3] Hatschek: Staatsrecht I S. 22, II S. 160.
[4] Georg Jellinek: Allg. Staatslehre S. 501.
[5] Hatschek: Staatsrecht I S. 23.

bezeichnen geht fehl. Die Geschichte der letzten Zeit, vor allem die Eroberung der Macht in Rußland durch die bolschewistische Partei und in Italien durch die faszistische beweist, daß es oft genug eine Minderheit ist, die eine Neuordnung des Staates erstrebt und durch einen Staatsstreich erreicht. Ihre revolutionäre Herrschaft kann dann aber auch nicht als von dem pouvoir constituant des Volkes abgeleitet angesehen werden. Sie wird — und hierin liegt der stärkste Beweis gegen Schmitts Argumentation — dem pouvoir constituant des Volkes sogar in den meisten Fällen direkt entgegengesetzt sein. Wenn man diese Diktatur als souveräne bezeichnen will, so darf man sie souverän nicht durch den pouvoir constituant des Volkes, sondern, durch die Eroberung der tatsächlichen Macht im Staate, die sie durch den Staatsstreich erlangt haben, nennen. Aber die Bezeichnung „souveräne Diktatur" erfaßt auch dann noch nicht das Wesen. In der Literatur wurde freilich bisher Schmitts Terminologie kritiklos übernommen. So u. a. von Hatschek, Poetzsch, Preuß und Peters.[1]) Demgegenüber muß aber weiter daran festgehalten werden, daß ebensowenig wie bei der verfassungsmäßig normierten Diktatur der Kommissionscharakter das wesentlichste Merkmal ist, es bei der anderen Art der Diktatur so sehr auf die Frage ihrer Souveränität ankommt. Was die beiden Diktaturarten in Wahrheit unterscheidet, ist schon hier, trotzdem bisher nur die verfassungsmäßig normierte Diktatur behandelt wurde, deutlich zu erkennen. Die Diktatur zur Ueberwindung des Staatsnotstandes stellt ein Rechtsinstitut dar. Anders die übrigen Diktaturerscheinungen, die nicht auf dem Verfassungsrecht beruhen, überhaupt nicht in die Rechtsordnung einzugliedern, sondern ihr direkt entgegengesetzt sind, da sie sich nur auf tatsächliche Gewalt stützen. Es wird im folgenden nachzuweisen sein, daß es sich bei dieser Diktaturart um ein Herrschaftssystem handelt, das zwischen zwei Rechtsordnungen steht und die nach dem Staatsstreich zur Macht gekommene Gewalt bezeichnet, die Uebergangscharakter hat und mit der Errichtung der neuen Staatsordnung nach der Ideologie der die Revolution beherrschenden Gewalten hinfällig.

F I.

Die Darstellung der Diktatur als Herrschaftssystem kann hier, wie schon zu Beginn der Arbeit be-

---

[1]) Hatschek: Staatsrecht II S. 160. Poetzsch: Handkommentar S. 240. Preuß: Reichsverfassungsmäß. Diktatur S. 101. Peters: Zentralisation S. 35.

merkt wurde, nicht erschöpfend sein. Das Thema, dessen rechtswissenschaftliche Behandlung bisher völlig fehlt, soll hier nur insoweit erörtert werden, als es erforderlich ist, um das Grundwesen der Diktatur als Herrschaftssystem festzustellen und durch die Gegenüberstellung der beiden Diktaturarten gemeinsame Merkmale eines einheitlichen Begriffs der Diktatur aufzudecken. Bevor nun auf die Diktatur als Herrschaftssystem näher eingegangen wird, sei noch bemerkt, daß es nicht angeht, jedes zentralisiertes Regierungssystem oder jede auf der Macht der Persönlichkeit beruhende Stellung eines Staatsmannes als Diktatur zu bezeichnen. Die folgende Darstellung wird vielmehr nachzuweisen versuchen, daß es sich bei der Diktatur als Herrschaftssystem um einen Begriff handelt, dessen Grenzen sich feststellen lassen und der nicht nur ein an beliebiger Stelle zu gebrauchendes Schlagwort bedeutet.

Die wesentlichen Merkmale dieser Diktatur als Herrschaftssystem können schon an der ersten Erscheinung dieser Art in der Geschichte, nämlich an der Diktatur des römischen Staatsmannes Sulla nachgewiesen werden. Gestützt auf sein im Kampfe gegen Marius siegreich gewesenes Heer war Sulla während innerer Wirrnis in Rom Träger der tatsächlichen Gewalt geworden. Auf Grund eines besonderen Gesetzes wurde er dann im Jahre 82 v. Chr. auf seine Forderung hin für unbestimmte Zeit zum Diktator mit äußerst weitgehenden Machtbefugnissen ernannt. [1]) Diese Ernennung bedeutete aber nur die formelle Bestätigung seiner de facto-Alleinherrschaft. Es handelte sich bei seiner Einsetzung zum Diktator, die an der Stellung Sullas, wie sie sich auf Grund seiner Militärherrschaft ergab, nichts änderte, nicht um ein Wiederaufleben der alten römischen Diktatur, sondern seine Diktatur, der weder die Befristung auf sechs Wochen, noch die Spezialkompetenz der alten Diktatur als Rechtsinstitut eigentümlich war, stellte ein zwischen der Republik und der Monarchie stehendes Regierungssystem dar. [2]) Sie als „absolute Monarchie unter einem anderen Namen" zu bezeichnen, wie Leutwein [3]) es tut, heißt ihre Natur völlig verkennen. Sullas Macht kam zwar in ihrem Umfang der eines absoluten Herrschers gleich. Was aber seine Diktatur grundsätzlich von der absoluten Monarchie unterscheidet, ist die Tatsache, daß sie nicht als Dauerzustand gedacht war, sondern Uebergangscharakter hatte.

[1]) Calmbach: Diktatur S. 9.

[2]) Mommsen: Röm. Staatsrecht S. 152. Leutwein: Diktator Sulla S. 30. Bandel: Röm. Diktaturen S. 146.

[3]) Leutwein: a. a. O. S. 20.

Sullas Ziel war eine neue Staatsordnung, die er mit seiner Diktatur anstrebte, um eine Befriedung des zerrütteten Staates zu erreichen. Er behielt diesen Uebergangscharakter seiner Machtstellung auch immer im Auge.

Als er nach Jahren die Ueberzeugung hatte, daß die Aufgabe, die er sich selbst gestellt hatte, erfüllt war, verzichtete er freiwillig auf seine Stellung als Diktator und übernahm mit Q. Metellus zusammen das Konsulat. Im Jahre 79 v. Chr. zog er sich dann völlig in das Privatleben zurück. [1])

Deutlich ist also hier der Unterschied zwischen Diktatur und Monarchie zu erkennen. Die Diktatur ist - das werden die weiteren Ausführungen noch bestätigen - stets nur etwas Vorübergehendes. Sie ist Mittel zum Zweck und findet mit dem Erreichen der Aufgabe die der Diktator sich gestellt hat, ihre Erledigung. Der Unterschied von der verfassungsmäßig normierten Diktatur besteht darin, daß bei der Diktatur als Herrschaftssystem der Diktator nicht Träger eines verfassungsmäßig vorgesehenen außerordentlichen Amtes ist, sondern daß er auf seine Forderung hin formell zum Diktator ernannt wird, weil er die tatsächliche Gewalt im Staate innehat. Es wird noch aufzuzeigen sein, daß sich dieses Merkmal: Eroberung der tatsächlichen Gewalt im Staate und ihre Ausübung bis zu dem Zeitpunkt, in dem der Diktaturträger die sich selbst gestellte Aufgabe erreicht zu haben glaubt, bei jedem Auftreten der Diktatur als Herrschaftssystem in der Geschichte nachweisen läßt. Die formelle Ernennung durch die an sich überlebten Organe des alten Regimes gibt es später nicht mehr.

Auch Cäsar hat sich auf dem Wege zur Alleinherrschaft der Diktatur bedient. Wie Sulla war er längst der eigentliche, auf sein siegreiches Heer sich stützende Machthaber im Staate, als er sich im Jahre 46 v. Chr. zunächst für ein Jahr, später auf Lebenszeit zum Diktator ernennen ließ. Daß aber auch er die Diktatur, zu der er durch die Eroberung der tatsächlichen Gewalt im Staate kam, nicht als Dauerzustand ansah, sondern nur als Mittel zum Zweck, bewies sein Verhalten in der Folgezeit, in der er mit aller Macht die Königskrone erstrebte, bis er endlich ein Opfer seines Ehrgeizes wurde. [2])

Alle Diktaturen der Weltgeschichte zu zitieren und das Wesen ihrer Herrschaft nach gemeinsamen Diktaturmerkmalen zu untersuchen ist im Rahmen dieser Arbeit

[1]) Calmbach: Diktatur S. 10.
[2]) Calmbach: Diktatur S. 12.

unmöglich. Nur an zwei Beispielen aus der Geschichte sei daher noch die Diktatur als Herrschaftssystem in ihrem Wesen aufgezeigt, an Cromwell und Napoleon, den Diktatoren der großen europäischen Revolutionen.

F II.

Cromwell hat ähnlich wie Sulla und Cäsar als Heerführer im Bürgerkriege die tatsächliche Macht im Staate erlangt und mit Hilfe der ihm ergebenen Truppen eine Militärdiktatur errichtet. Zunächst setzte er sich nicht ohne Weiteres über die anderen mitbestimmenden Faktoren der alten Staatsordnung hinweg. Seine Diktatur zeigte sich dann aber darin, daß er schließlich einen Versuch nach dem anderen zur Errichtung einer brauchbaren Verfassung machte, immer wieder aber die von ihm ernannten Organe absetzte, bis endlich im Jahre 1656 eine endgültige Verfassung zustande kam. Damit war Cromwells Diktatur beendet. Seine Stellung von da an als Protektor auf Lebenszeit mit dem Recht seinen Nachfolger zu bestimmen, kann nicht mehr als Diktatur bezeichnet werden. Sie war vielmehr Ausfluß der neuen von Cromwell erstrebten Staatsordnung und damit das Ziel, zu dem seine nicht auf dem Gesetz, sondern auf der tatsächlichen Gewalt beruhende Diktatur nur das Mittel war.

Eine ähnliche Rolle spielte die Diktatur bei Napoleon. Mit Hilfe des ihm zugetanen Heeres gelang der Staatsstreich vom 9. November 1799, der ihm die schrankenlose Herrschaft über Frankreich brachte; denn seine beiden Mitkonsuln hatten nur beratende Stimmen und in Wahrheit nichts zu sagen. Die 80 Senatoren wurden von ihm ernannt und waren so seine gefügigen Werkzeuge. Ebenso hatte er die Mitglieder des gesetzgebenden Körpers in seiner Hand, da diese wieder durch den von ihm ernannten Senat berufen wurden. So blieb formell der Charakter des Freistaates beibehalten, in Wirklichkeit aber war Napoleon als Militärdiktator der Herrscher in Frankreich. In den folgenden Jahren benutzte er diese Macht, um seine legalisierte Alleinherrschaft vorzubereiten. Seine Diktatur endete mit der Erreichung dieses Zieles, mit der Kaiserkrönung im Jahre 1804, der als Vorstufe seine Ernennung zum lebenslänglichen Konsul im Jahre 1802 vorausging.

So zeigen die vier Diktaturerscheinungen, die hier als Beispiele aus der Geschichte erörtert wurden, folgende gleiche Wesensmerkmale: der Diktator gelangt mit Hilfe des Heeres in den Besitz der tatsächlichen Gewalt

im Staate. Seine Stellung als Diktator ist nicht das von ihm erstrebte Endziel, sondern vielmehr nur Mittel zu einem weiteren Zweck, zur Neuordnung des Staates in seinem Geiste. Sobald dieses Ziel erreicht ist, endet die Diktatur. An ihre Stelle tritt das vom Diktator erstrebte Herrschaftssystem, das als Dauerzustand gedacht ist und bestehen bleibt, bis es eine neue Revolution hinwegfegt.

Danach ist die Diktatur das Herrschaftssystem zwischen zwei Staatsformen, ein „vorübergehendes Aushilfsmittel" wie Bernhard Shaw [1]) sie nennt. Sie bezeichnet die Herrschaft der Revolutionsgewalt und hat ihre Aufgabe erfüllt, wenn die neue Staatsordnung erreicht worden ist.

F III.

Die Diktatur als Herrschaftssystem ist in dem politischen Leben der Nachkriegszeit in hohem Maße akut geworden. Immer wieder, zuletzt in Jugoslawien, kommt man dazu, Staatskrisen, die durch normales Ausbalancieren der politischen Kräfte scheinbar nicht mehr aus der Welt zu schaffen sind, mit Hilfe der Diktatur zu beseitigen. Allen diesen modernen Diktaturen — mit Ausnahme der sowjetrussischen — ist die Front gegen das parlamentarische System gemeinsam.

Außerdem ist bei einem Teil der modernen Diktaturen ein neues Moment wesentlich, für das es nur schwache Vorbilder in der Diktatur der Jakobiner und der Pariser Kommune gibt, nämlich die Tatsache, daß heut nicht immer Einzelpersönlichkeiten Träger der jeweiligen Diktatur sind, sondern in einigen Fällen eine Vielheit, eine Gruppe im Staate. Kautsky [2]) ist zwar der Ansicht, daß die Diktatur einer Mehrheit unmöglich sei. Er wird aber von der politischen Wirklichkeit widerlegt.

Der eine Staat, in dem heut eine Gruppe Trägerin der herrschenden Diktatur ist, ist Sowjetrußland. Die bolschewistische Partei will dort, die „Diktatur des Proletariats", wie sie Marx und Engels in dem Kommunistischen Manifest als Ziel der Revolution bezeichnet haben, verwirklichen. [3]) Die Ideologie der Marxisten geht dahin, daß das Proletariat durch die Revolution die Macht im Staate erobern müsse, um

---

[1]) Bernhard Shaw: zitiert nach der Vossischen Zeitung 1928, Nr. 269.

[2]) Kautsky: Terrorismus und Kommunismus S. 28.

[3]) Diehl: Handbuch d. Politik B. 3 S. 85.

das kapitalistische Wirtschaftssystem stürzen zu können. [1]) In dem Zwischenstadium zwischen der kapitalistischen und der neuen, klassenlosen Gesellschaft müsse die Diktatur des Proletariats herrschen. Aufgabe dieser Diktatur sei es aber, den Staat selbst dadurch zu beseitigen, daß die Klassen abgeschafft werden. [2]) Denn nach Engels [3]) ist der Staat nur ein Produkt der Klassengegensätze und zum Verschwinden reif, wenn die Klassen beseitigt sind. Diese Theorie vom Absterben des Staates beherrscht, wie Kelsen [4]) nachweist, auch heut noch die bolschewistische Theorie. So besagt Lenins sogenannte „Gewöhnungstheorie: „Die von der kapitalistischen Sklaverei befreiten Menschen werden sich allmählich daran gewöhnen, die elementarsten Regeln ohne besonderen Zwangsapparat, Staat genannt, einzuhalten". [5])

Was für das Wesen der Diktatur als Herrschaftssystem, wie sie in Rußland regiert, von Bedeutung ist, ist die Tatsache, daß es sich auch bei dieser Diktatur nicht um eine als Dauerzustand gedachte Regierungsform, sondern um ein Uebergangsstadium handelt, das nur als Mittel zu einem zu erreichenden Zweck, die staatenlose Gesellschaft, gedacht ist. Wieweit freilich die marxistische Theorie der Diktatur des Proletariats in Rußland verwirklicht werden wird, läßt sich heut noch nicht abschließend beurteilen. Soviel kann freilich heut schon behauptet werden: in einem wesentlichen Punkte klafft ein Gegensatz zwischen Theorie und Praxis Wenn nämlich Lenin [6]) auch auf dem Standpunkt stand, daß die bolschewistische Partei als die „Avantgarde" und Organisation des Proletariats die Diktatur für dieses verwirkliche, so ist dem gegenüber doch darauf hinzuweisen, daß die bolschewistische Partei nur einen geringen Bruchteil des Proletariats in ihren Reihen aufzuweisen hat, und daß sogar in Wahrheit weitaus die Mehrheit des russischen Bauernproletariats ein entschiedener Gegner des bolschewistischen Regimes ist, aber in der politischen Willensbildung völlig geknebelt wird. Danach handelt es sich also in Rußland garnicht um die Diktatur des Proletariats, sondern um die einer Partei. [7])

---

[1]) Kommunistisches Manifest S. 36. Kautsky: Demokratie oder Diktatur S. 29. Lenin: Radikalismus S. 20, 26.
[2]) Kelsen: Sozialismus und Staat S. 104.
[3]) Kelsen: a. a. O. S. 94.
[4]) Kelsen: a. a. O. S. 127 ff.
[5]) zitiert bei Kelsen: a. a. O. S. 128.
[6]) Lenin: Radikalismus S. 5, 28,
[7]) Alexejew: Jahrb. d. öff. Rechts B. 14/317. Beckerath: Faszistischen Staat S. 142.

Von einer völlig anderen Ideologie ausgehend ist es in Italien zur Diktatur einer Gruppe im Staate gekommen, wo „der historische Prozeß seit 1922 ebenfalls mit unbeugsamer Folgerichtigkeit zur Herrschaft einer Partei, der fascistischen führte. Italien wurde damit aus einem Parteienstaate zu einem Einparteienstaat.[1]) Was aber das fascistische Herrschaftssystem wesentlich von dem sowjetrussischen unterscheidet, sind die Aufgabe und der Zweck, zu dem diese Diktaturen die Mittel sein sollen. Die fascistische Partei will nicht wie die bolschewistische der Exponent einer Klasse sein, „das fascistische Herrschaftssystem ist vielmehr eine Spitzendiktatur, die mit ihren Organen die horizontal gelagerten Klassen durchsetzt und sie mit Hilfe des staatlichen Machtapparats wie eine Klammer zusammenfaßt".[2]) Die Diktatur in Italien ist vielmehr ausschließlich gegen das parlamentarische System und den Sozialismus gerichtet. Sie will unter Verwerfung des Parteisystems im Staate eine völlige Neuordnung des italienischen Staates durchführen. Und damit wird ihr Grundwesen, das ihre Bezeichnung als Diktatur rechtfertigt, deutlich. Ebensowenig wie die russische ist die italienische nämlich als ein Dauerzustand gedacht. Sie ist nur Mittel zum Zweck. Durch sie soll die Neuordnung des Staates nach dem Programm der fascistischen Partei und vor allem im Geiste ihres Führers Mussolini verwirklicht werden. Wenn dieses Ziel erreicht ist, dann hat sie ihre Daseinsberechtigung verloren.

Auch an dem russischen und italienischen Beispiel lassen sich also die Merkmale der Diktatur als Herrschaftssystem, wie sie sich bei der Erörterung der der Geschichte angehörigen Beispielen deutlich wurden, nachweisen. Die Diktatur wird demnach durch einen Staatsstreich errichtet, sie beruht auf eroberter tatsächlichen Gewalt im Staate. Die Diktatur in diesem bezeichnet also das autoritäre Regiment, das den Staat in dem Zwischenstadium zwischen der gestürzten alten und der neu zu errichtenden Staatsordnung beherrscht. Dieser Uebergangszustand erreicht naturgemäß mit dem Zustandekommen der erstrebten Neuordnung des Staates sein Ende. Freilich kann auch eine Gegenrevolution einen Sturz der diktatorischen Revolutionsgewalt erreichen.

Die Diktaturen in Italien und Rußland sind aber nicht die einzigen so benannten Erscheinungen in dem

[1]) Beckerath: a. a. O. S. 159.
[2]) Beckerath: a. a. O. S. 142.

modernen politischen Leben. In der Nachkriegszeit hat man sich daran gewöhnt, schon überall dort von Diktatur zu sprechen, wo ein Staatsmann dem Parlament gegenüber eine mehr oder weniger autoritäre Stellung erlangt, ohne daß formell an dem Staatsrecht dieses Landes etwas geändert wird; in diesen Fällen kann von einer ausgesprochenen Diktatur nicht die Rede sein. In einigen Staaten ist die Diktatur aber auch in einer Form aufgetreten, die alle Merkmale des hier entwickelten Begriffs der Diktatur als Herrschaftssystem trägt. Von diesen ausgesprochenen Diktaturen seien hier noch einige angeführt.

So bediente sich Kemal Pascha der Diktatur zur Verwirklichung eines neuen unabhängigen türkischen Staates. Ebenso hat Horthy in Ungarn mit Hilfe einer Militärdiktatur dem Staate Ordnung und Ruhe verschafft.

In Spanien herrscht seit dem 13. September 1923 der Diktator Primo de Rivera. Er versprach zunächst nur neunzig Tage diktatorisch zu regieren und in dieser Zeit einen vollständigen Umbau des spanischen Staatsrechts durchzuführen. Inzwischen sind aber über fünfeinhalb Jahre vergangen, ohne daß der Militärdiktator seine Aufgabe als beendet ansieht.

Durch einen kühnen Staatsstreich hat Achmed Zogu sich Ende 1924 zum Diktator über Albanien eingesetzt. Sein Beispiel zeigt den Uebergangscharakter der Diktatur ganz deutlich. Die Diktatur war für Achmed Zogu nur das Mittel zur Errichtung einer Monarchie. Sein Ziel hat er im August 1928 erreicht. Seit dieser Zeit herrscht der ehemalige Diktator als König über Albanien.

Auch Pilsudski in Polen hat wiederholt zu diktatorischen Mitteln seine Zuflucht genommen, ohne freilich jemals eine ausgesprochene Diktatur zu errichten.

Im Nachbarstaate Litauen herrscht seit dem 17. Dezember 1926 eine anonyme Militärdiktatur.

Besondere Eigenart weist die zuletzt errichtete Diktatur in Jugoslawien auf. Hier hat sich der König selbst zum Diktator erklärt, nachdem er zur Ueberzeugung gekommen war, daß unter dem parlamentarischen System eine Lösung der chronischen Staatskrise unmöglich sei. Um diesem Uebel abzuhelfen, hat er sich über das bestehende Recht hinweggesetzt und für eine vorübergehende Spanne Zeit — dieser Uebergangscharakter der Diktatur wurde schon bei ihrer Proklamation betont — einen Ausnahmezustand eintreten lassen, der zur Umbildung des Verfassungsrechts verwendet werden soll.

Noch ein Beispiel der Diktatur als Herrschaftssystem sei schließlich hier kurz erwähnt, das besonders interessiert, weil es deutsche Verhältnisse angeht: die Diktatur der Volksbeauftragten während der deutschen Revolution von 1918. In diesem Rat der Volksbeauftragten verkörperte sich die Revolution, während ihre eigentlichen Träger freilich die Arbeiter- und Soldatenräte waren. Dem Rat der Volksbeauftragten war von dem „Vollzugsausschuß der Arbeiter- und Soldatenräte von Groß-Berlin" eigentlich nur die Exekutive übertragen worden. Dessen ungeachtet betrachtete sich aber der Rat der Volksbeauftragten als die allein maßgebende Stelle und übte diktatorische Gewalt aus, die keine andere Grundlage als die tatsächliche Macht hatte.[1]) Diese Diktatur war von vornherein als ein Provisorium gedacht[2]) und der Rat der Volksbeauftragten hat sich stets auch selbst nur als provisorische Revolutionsregierung betrachtet.[3]) Am Anfang war noch zweifelhaft, zu welcher neuen Staatsform die Diktatur der Volksbeauftragten überleiten sollte, da im Revolutionslager in Bezug auf die neu zu errichtende Staatsform keine Einigkeit herrschte. Die Entscheidung brachte die Reichskonferenz der Arbeiter- und Soldatenräte vom 16.—19. Dezember 1918. Sie bekannte sich zu einer souveränen Nationalversammlung, die über das neue Verfassungsrecht beschließen sollte. Mit dem Zusammentritt dieser verfassungsgebenden Nationalversammlung endete die Revolutionsdiktatur der Volksbeauftragten.

Schmitts Terminologie folgend hat man die Diktatur des Rats der Volksbeauftragten vielfach als „souveräne Diktatur" bezeichnet.[4]) Hier zeigt sich aber besonders kraß, wie irreführend Schmitts Benennung ist und wie leicht sie zu einem absurden Ergebnis führen kann. Es wurde schon nachgewiesen, daß den pouvoir constituant, von dem die souveräne Diktatur sich ableiten soll, allein eine auf Grund einer allgemeinen und gleichen Wahl beruhende verfassungsgebende Nationalversammlung verkörpern könne, niemals aber die Träger der Revolution, die doch oft genug nur die ausgesprochene Minorität im Staate darstellen. Aus diesem Grunde läßt sich daher auch die Diktatur der Volksbeauftragten nicht als eine aus dem pouvoir constituant des Volkes fließende souveräne Diktatur bezeichnen.

---

[1]) Depenheuer: Diktatur S. 79. Anschütz: Reichsverfassung S. 12
[2]) Waldecker: J. W. 1918 S. 748.
[3]) Friters: Staatsnotstand S. 106. Depenheuer: Diktatur S. 79.
[4]) So. von Preuß: Zeitschr. f. Pol. B 8 S. 101. Depenheuer: Diktatur S. 49. Steinmeyer: Verf. Diktatur S. 5.

G.

Es ist jetzt noch eine kurze, zusammenfassende Charakteristik der Diktatur als Herrschaftssystem aufzuzeigen, um ihre besonderen Merkmale nachzuweisen und einen Vergleich mit der Diktatur als Rechtsinstitut zu ermöglichen.

Nach den vorangegangenen Erörterungen sei die Diktatur als Herrschaftssystem als ein vorübergehendes, auf der tatsächlichen Gewalt im Staate aufgebautes autoritäres Regiment im Staate bezeichnet, das die alte Staatsordnung abgelöst hat, um einen neuen Zustand — eine Neuordnung des Staatsrechts im allgemeinen — zu ermöglichen. Sie ist also nur Mittel zu einem bestimmten Zweck und daraus ergibt sich eine ihrer wesentlichsten Eigenschaften, ihr Uebergangscharakter.

Vergleicht man die beiden Diktaturarten miteinander, so kann man Merkmale feststellen, die beiden eigentümlich sind, sodaß eine allgemeine Definition der Diktatur im staatsrechtlich-politischen Sinne möglich erscheint.

Sowohl die Diktatur als Rechtsinstitut wie auch die Diktatur als Herrschaftssystem sind danach Erscheinungen, die in das normale Staatsleben eingreifen und zu einem Abbruch der ordentlichen Rechtsordnung führen. Die Grundrichtung der beiden Diktaturarten ist freilich entgegengesetzt. Die verfassungsmäßige Diktatur suspendiert die normale Rechtsordnung im Staatsnotstande, um dadurch die Verfassung als Ganzes zu retten, die andere Diktaturart zerstört die Staatsordnung, um eine völlige oder teilweise Neuordnung mit Hilfe der Gewalt zu erreichen. Das Gemeinsame der in ihrem Ziele sich unterscheidenden Diktaturarten aber besteht darin, daß es sich bei beiden um ein Uebergangsstadium handelt. Sie sollen beide nur Mittel zu einem bestimmten Zweck sein. In diesem Zweck also, für den die der Diktatur eigentümliche Konzentration der Gewalt im Staate das Mittel ist, und dem daraus sich ergebenden Uebergangscharakter liegt also das Gemeinsame, das die Diktatur in jeder Form von einer reinen Willkürherrschaft und von dem, was sonst noch als Diktatur genannt wird, unterscheidet und eine wissenschaftliche Abgrenzung der Diktatur im staatsrechtlich-politischen Sinne zuläßt.

Aus der staatsrechtlichen Literatur läßt sich eine weitere Betätigung dieses Ergebnisses der vorangegangenen Darstellung der beiden Diktaturarten bisher

nicht nachweisen, da eine Behandlung dieser Probleme fehlt.

Nur Schmitt, der ja, wie schon erwähnt, in seinem Werke nur die Diktatur als Rechtsinstitut behandelt und seine Unterscheidung der kommissarischen und souveränen Diktatur konstruiert, hat in der Einleitung der noch zu erwartenden Darstellung der *modernen* Probleme der Diktatur, folgenden, dem Ergebnis der vorliegenden Arbeit nahe kommenden, Satz vorausgenommen: „Eine Diktatur, die sich nicht abhängig macht von dem einer normativen Vorstellung entsprechenden, aber konkret herbeizuführenden Erfolg, die demnach nicht den Zweck hat, *sich selbst überflüssig* zu machen, ist ein beliebiger Despotismus".

Lebenslauf.

Ich wurde am 6. November 1904 in Oppeln, Oberschlesien, als Sohn des Ofenbaumeisters Johannes Badura geboren. Nach vierjährigem Besuch der Volksschule zu Oppeln trat ich Ostern 1915 in das Oppelner humanistische Gymnasium ein, das ich Ostern 1924 mit dem Zeugnis der Reife verließ. Ich studierte dann Rechts- und Staatswissenschaften an den Universitäten Leipzig, Wien, Berlin und Breslau. Mein besonderes Studiengebiet war das öffentliche Recht. Am 18. und 19. Juni 1928 bestand ich in Breslau die erste juristische Staatsprüfung, am 7. Juli 1928 das mündliche Doktorexamen.